REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Incluye Discurso del Papa León XIV
en el Congreso, 8 de junio de 2026

nº 121

Primer semestre 2026

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

121

Primer semestre 2026

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 2026 (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/2026/121
Impreso en Advantia 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
Cortes Generales

Ricardo Alonso García
Universidad Complutense de Madrid

José Álvarez Junco
Universidad Complutense de Madrid

Óscar Alzaga Villaamil
UNED

Manuel Aragón Reyes
Universidad Autónoma de Madrid

José Manuel M. Araújo
Assembleia da República

Alberto Arce Janáriz
Junta General del Principado de Asturias

Enrique Arnaldo Alcubilla
Tribunal Constitucional

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa
Cortes Generales

Francisco José Bastida Freijedo
Universidad de Oviedo

Paloma Biglino Campos
Universidad de Valladolid

Roberto Luis Blanco Valdés
Universidad de Santiago de Compostela

Gregorio Cámara Villar
Universidad de Granada

Victoria Camps Cervera
Consejo de Estado / Universidad Autónoma de Barcelona

Raúl Leopoldo Canosa Usera
Universidad Complutense de Madrid

Ana María Carmona Contreras
Universidad de Sevilla

Marc Carrillo López
Universitat Pompeu Fabra

Manuel Cavero Gómez
Cortes Generales

Luis María Cazorla Prieto
Cortes Generales / Universidad Rey Juan Carlos

Ricardo Chueca Rodríguez
Universidad de La Rioja

Adela Cortina Orts
Universidad de Valencia

Pedro Cruz Villalón
Universidad Autónoma de Madrid

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 Martíns
Universidad Lusíada

Ascensión Elvira Perales
Universidad Carlos III de Madrid

Tomás Ramón Fernández Rodríguez
Universidad Complutense de Madrid

Francisco Fernández Segado
Universidad Complutense de Madrid

Manuel Fernández-Fontecha Torres
Cortes Generales

Alfonso Fernández-Miranda Campoamor
Universidad Complutense de Madrid

Teresa Freixes Sanjuán
Universidad Autónoma de Barcelona

Juan Pablo Fusi Aizpurúa
Universidad Complutense de Madrid

Javier García Fernández
Universidad Complutense de Madrid

Francisco Javier Garcia 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 Perkic
Cámara de Diputados de Chile

Francisco Javier Laporta San Miguel
Universidad Autónoma de Madrid

Juan José Lavilla Rubira
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

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

Luis López Guerra
Universidad Carlos III de Madrid

Araceli Mangas Martín
Universidad Complutense de Madrid

Miguel Martínez Cuadrado
Universidad Complutense de Madrid

José Pedro Montero Gómez
Cámara de Senadores de Uruguay

José Antonio Moreno Ara
Cortes Generales

Humberto Nogueira Alcalá
Universidad de Talca

Benigno Pendás García
Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas / Cortes Generales / Universidad CEU San Pablo

Juan José Pérez Dobón
Cortes Generales

Elisa Pérez Vera
Consejo de Estado / UNED

Manuel Pulido Quecedo
Parlamento de Navarra / Universidad de Navarra

Artemi Vicente Rallo Lombarte
Universidad Jaume I

Emilio Andrés Recoder de Casso
Cortes Generales

Fernando Rey Martínez
Universidad de Valladolid

María Rosa Ripollés Serrano
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Miquel Roca i Junyent
Ponente constitucional

Roberto Romboli
Universitá di Pisa

Fernando Sainz Moreno
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Ángel José Sánchez Navarro
Universidad Complutense de Madrid

Juan Alfonso Santamaría Pastor
Cortes Generales / Universidad Complutense de Madrid

Mercedes Senén Hernández
Cortes Generales

José Manuel Serrano Alberca
Cortes Generales

Juan José Solozabal Echevarría
Universidad Autónoma de Madrid

Antonio Torres del Moral
UNED

José Andrés Torres Mora
Universidad Complutense de Madrid

Diego Valadés Ríos
Universidad Nacional Autónoma de México

Fernando Vallespín Oña
Universidad Autónoma de Madrid

Carlos José Vidal Prado
UNED

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*).

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. DISCURSO DEL PAPA LEÓN XIV EN EL CONGRESO, 8 DE JUNIO DE 2026 *19*

II. ARTÍCULOS

Los liberales doceañistas ante la cuestión americana. Condicionantes ideológicos y debate parlamentario *31*
ANDRÉS JIMÉNEZ DÍAZ

Las Cortes Generales en los discursos parlamentarios de Fernández Albor, González Laxe, Fraga Iribarne, Pérez Touriño y Núñez Feijóo *93*
JOSÉ ANTONIO SARMIENTO MÉNDEZ

La simbología constitucional de 1978 en las Cortes Generales *119*
RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ

Las diligencias de investigación penal a través del smartphone: ¿el crepúsculo de la privacidad? *139*
ANTÓN FREIRE MONTERO

La técnica legislativa en el Reino Unido *169*
FRUELA GONZALO RÍO SANTOS

Control y límites constitucionales de la política comercial del ejecutivo en perspectiva comparada España-Estados Unidos *223*
MANUEL PALOMARES-HERRERA

III. SEMBLANZAS Y RECENSIONES

In memoriam. *Mariano Daranas Peláez* *251*
MÓNICA MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ

In memoriam. *José Tudela Aranda, gente que construye un país* *253*
MANUEL ALBA NAVARRO

In memoriam. *José Tudela Aranda, un letrado inolvidable para una época extraordinaria* 259
Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa

MÍGUEZ MACHO, L. y ROCA FERNÁNDEZ, M. J. (coords.) (2025). Erosiones del Estado de Derecho. *Madrid: Dykinson* 267
Remedio Sánchez Ferriz

MÁRQUEZ DORSCH, M. (2026). La nueva civilización: 2026-2035, la década que definirá el milenio. *Amazon* 279
José Luis Ruíz-Navarro Pinar

WAGNER, F. J. (2025). Carlo Schmid, ideas de la Ley Fundamental de Bonn. Profesor, político socialdemócrata, escritor. *Madrid: Marcial Pons* 293
Enrique Arnaldo Alcubilla

PRENDES VALLE, M. (2026). Atlas contencioso administrativo del interés casacional objetivo. *Madrid: Iustel Publicaciones* 301
Covadonga Isabel Ballesteros Panizo

IV. JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA COMENTADA

La paralización del procedimiento legislativo como vulneración del ius in officium*: límites constitucionales a las prórrogas sucesivas de plazos de enmiendas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2026, de 14 de abril. Recurso de amparo 878-2023. (BOE núm. 118, de 15 de mayo de 2026)* 311
Mónica Moreno Fernández-Santa Cruz y Andrea García de Enterría Ramos

El Tribunal Constitucional sentencia contra la sustracción del derecho de enmienda en las lecturas únicas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional

22/2026 de 11 de marzo. Recurso de amparo núm. 5996-2021 (BOE núm. 91, de 14 de abril de 2026) *333*
Enrique Ortea

El caso catalán y la fuerza vinculante de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2026, de 23 de febrero. Recurso de amparo núm. 8238-2022. (BOE núm. 76, de 27 de marzo de 2026) *351*
María Teresa González Escudero

La actividad de las comisiones de investigación a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 107/2025 y 108/2025, de 12 de mayo. Recursos de amparo núms. 5123-2021 y 5361-2021. (BOE núm. 146, de 18 de junio de 2025) *365*
Beatriz Aranda Briones

V. JURISPRUDENCIA EUROPEA COMENTADA

Extra dignitatem nulla auctoritas*. La protección de las personas LGTBI+ y la* red line *del artículo 2 TUE. Comentario a la Sentencia C-769/22 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de abril de 2026, Comisión C. Hungría* *391*
Emanuela De Falco

Identidad constitucional nacional y actuación ultra vires: *freno a su utilización contra el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Comentario a la Sentencia C-448/23 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 18 de diciembre de 2025* *415*
María Ángeles Lasso Giménez-Esparza

Stevi y The New York Times c. Comisión: *transparencia institucional en la era digital* *435*
Sylvia Martí Sánchez

¿La libertad de expresión en el punto de mira? El caso Pablo Hasél. Comentario a la Decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Rivadulla Duró c. España, de 12 de octubre de 2023 *445*
Javier Dionis Baeza

Instrucciones para los autores (español) *471*
Instrucciones para los autores (inglés) *479*
Listado de colaboradores *487*

INDEX

I. SPEECH OF POPE LEO XIV AT THE SPANISH CONGRESS, JUNE 8, 2026 *19*

II. ARTICLES

The Liberals of the decade of the 1810s and the American question. Ideological factors and parliamentary debate *31*

ANDRÉS JIMÉNEZ DÍAZ

The Spanish Parliament in the parliamentary speeches of Fernández Albor, González Laxe, Fraga Iribarne, Pérez Touriño and Núñez Feijóo *93*

JOSÉ ANTONIO SARMIENTO MÉNDEZ

Constitutional symbolism of 1978 in the Spanish Parliament *119*

RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ

Criminal investigation procedures via smartphone: the twilight of privacy? *139*

ANTÓN FREIRE MONTERO

Legislative drafting in The United Kingdom *169*

FRUELA GONZALO RÍO SANTOS

Constitutional control and limits of the executive's trade policy in a comparative perspective: Spain-United States *223*

MANUEL PALOMARES-HERRERA

III. BRIEF BIOGRAPHIES AND REVIEWS

In memoriam. *Mariano Daranas Peláez* *251*

MÓNICA MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ

In memoriam. *José Tudela Aranda, gente que construye un país* 253
Manuel Alba Navarro

In memoriam. *José Tudela Aranda, un letrado inolvidable para una época extraordinaria* 259
Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa

MÍGUEZ MACHO, L. y ROCA FERNÁNDEZ, M. J. (coords.) (2025). Erosiones del Estado de Derecho. *Madrid: Dykinson* 267
Remedio Sánchez Ferriz

MÁRQUEZ DORSCH, M. (2026). La nueva civilización: 2026-2035, la década que definirá el milenio. *Amazon* 279
José Luis Ruíz-Navarro Pinar

WAGNER, F. J. (2025). Carlo Schmid, ideas de la Ley Fundamental de Bonn. Profesor, político socialdemócrata, escritor. *Madrid: Marcial Pons* 293
Enrique Arnaldo Alcubilla

PRENDES VALLE, M. (2026). Atlas contencioso administrativo del interés casacional objetivo. *Madrid: Iustel Publicaciones* 301
Covadonga Isabel Ballesteros Panizo

IV. SPANISH PARLIAMENTARY CASE LAW WITH COMMENTARIES

The paralysis of the legislative procedure as a violation of the ius in officium*: constitutional limits on successive extensions of amendment deadlines. Commentary on Constitutional Court Judgment 32/2026, of april 14. Concerning the appeal for legal protection num. 878-2023. (BOE num. 118, of may 15, 2026)* 311
Mónica Moreno Fernández-Santa Cruz
y Andrea García de Enterría Ramos

The Constitutional Court rules against the deprivation of the right to amend in single-reading procedures. Commentary on Constitutional Court Judgment 22/2026, of March 11. Concerning the appeal for legal protection num. 5996-2021 (BOE num. 91, of April 14, 2026) *333*
Enrique Ortea

The catalan case and the binding force of Constitutional Court Judgments. Commentary on Constitutional Court Judgment 14/2026, of february 23. Concerning the appeal for legal protection num. 8238-2022. (BOE num. 76, of march 27, 2026) *351*
María Teresa González Escudero

Activity of committees of inquiry in the light of Constitutional Court case-law. Commentary on Constitutional Court judgments 107/2025 and 108/2025, of may 12. Concerning the appeals for legal protection nums. 5123-2021 and 5361-2021. (BOE num. 146, of june 18, 2025) *365*
Beatriz Aranda Briones

V. EUROPEAN CASE LAW WITH COMMENTARIES

Extra dignitatem nulla auctoritas. *The protection of LGTBI+ people and the red line of article 2 TEU. Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union in case C-769/22 of 21 April 2026, Commission v Hungary* *391*
Emanuela De Falco

National constitutional identity and ultra vires action: checks on its use against the legal order of the European Union. Commentary on Judgment C-448/23 of the Court of Justice of the European Union of 18 December 2025 *415*
María Ángeles Lasso Giménez-Esparza

Stevi and The New York Times v Commission: *Institutional Transparency in the digital age* *435*
Sylvia Martí Sánchez

Freedom of expression in the spotlight? The case of Pablo Hasél. Commentary to the Decision of the European Court of Human Rights Rivadulla Duró v. *Spain, of 12 October 2023* *445*
Javier Dionis Baeza

Instructions for the authors (Spanish) *471*
Instructions for the authors (English) *479*
List of collaborators *487*

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

I

Discurso del Papa León XIV
Speech of Pope Leo XIV

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 19-27
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1915

DISCURSO DEL PAPA LEÓN XIV EN EL CONGRESO, 8 DE JUNIO DE 2026

SPEECH OF POPE LEO XIV AT THE SPANISH CONGRESS, JUNE 8, 2026

[…]

SU SANTIDAD EL PAPA LEÓN XIV: Presidente del Gobierno, presidenta del Congreso de los Diputados, presidente del Senado, presidente del Tribunal Constitucional, presidenta del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, miembros del Congreso de los Diputados y del Senado, señoras y señores, agradezco a la señora presidenta sus amables palabras, así como la invitación que la Sede Apostólica ha recibido con ocasión de mi viaje a este país, así como la deferencia de acogerme en este histórico Palacio del Congreso de los Diputados, ámbito eminente de la vida institucional, jurídica y democrática del Reino de España.

Vengo ante todos ustedes como obispo de Roma y pastor de la Iglesia Católica, consciente de que la misión confiada al sucesor del apóstol Pedro, como principio y fundamento de unidad de los obispos y de los fieles, coloca a la Santa Sede de modo peculiar en diálogo con los pueblos y con los Estados. Mi presencia entre ustedes quiere ser un gesto de cercanía hacia España, en el marco de la mutua cooperación y una palabra ofrecida desde el servicio a la persona humana. La Iglesia camina con la humanidad, comparte sus esperanzas y sus heridas, escucha los interrogantes de cada época y se deja interpelar por todo lo que concierne a la existencia de los hombres y de las mujeres de hoy. Por eso, cuando se dirige a la vida pública, lo hace respetando la misión propia de las instituciones y la legítima responsabilidad de quienes han recibido el mandato de legislar. Reconoce la autonomía de las realidades terrenas y la distinción entre comunidad eclesial y comunidad política; y, precisamente desde esa conciencia, aporta una reflexión nacida del deseo de servir al bien común y de recordar aquello que hace verdaderamente humana la convivencia.

En este hemiciclo se da forma jurídica a la convivencia social. Aquí las diferencias se escuchan, se ordenan y, cuando es posible, se convierten en decisión compartida. Por eso, más allá de la legítima

diversidad de posiciones, toda tarea legislativa acaba encontrándose con una pregunta decisiva: qué concepción de la persona humana inspira las leyes y qué tipo de sociedad construye esas leyes. Ante esta cuestión, España posee una memoria particularmente rica. Su identidad geográfica y política se ha ido entretejiendo con una historia en la que la fe y la razón, el arte y el derecho, la tradición y el pensamiento han sabido encontrarse fecundamente. En sus catedrales y universidades, en su literatura inmortal, en sus instituciones jurídicas y en el ánimo mismo de su pueblo permanece viva una herencia que ha dado forma a un modo de vivir la libertad, practicar la justicia y ordenar la vida común.

Desde las páginas universales del *Quijote,* donde Cervantes proclamó que «la libertad […] es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos», hasta la hondura espiritual de Santa Teresa de Ávila, y desde la gran tradición jurídica española hasta la inquietud metafísica de Unamuno, que recordaba que el hombre «no se resigna a morir del todo», España ha sabido mirar al ser humano como algo más que una pieza del orden social, económico o político: lo ha reconocido como criatura abierta a la verdad, dotada de libertad y movida por una sed de eternidad que ninguna realidad temporal logra extinguir; en una palabra, como alguien cuya dignidad precede a toda utilidad y a cuyo servicio está sujeta la acción legislativa.

Por eso, al hablar hoy de la persona humana, esta memoria conduce naturalmente a Salamanca y al pensamiento que allí maduró. La presencia simbólica en esta sala de los reyes Isabel y Fernando remite a aquel momento en que España quedó situada ante responsabilidades históricas de alcance universal. Pocos años después, Salamanca habría de asumir con singular lucidez la reflexión moral y jurídica que ese escenario reclamaba. En aquella sede universitaria, hace quinientos años, cuando se abrían mundos nuevos y posibilidades inmensas en las relaciones entre los pueblos, algunos maestros comprendieron que la razón no podía ser invocada para revestir de legitimidad cuanto la fuerza o el interés presentaban como conveniente. Introdujeron así en el discernimiento histórico la pregunta por el valor irreductible de todo ser humano y los límites morales del poder.

Hay que reconocer que la sociedad y la misma Iglesia no siempre estuvieron a la altura de las intuiciones que encontraban eco

en su propia tradición cristiana. Sin embargo, aquel interrogante abrió un horizonte intelectual y moral que desbordó su propio momento histórico. La intuición del *totus orbis,* de una comunidad humana más amplia que cualquier poder particular, permitía afirmar la existencia de vínculos jurídicos y morales entre los pueblos. Desde España, la reflexión de la Escuela de Salamanca —y de manera particular fray Francisco de Vitoria, junto con otros dominicos y jesuitas— contribuyó a formar una conciencia jurídica y moral capaz de recordar que la autoridad lleva siempre consigo una responsabilidad y que todo ser humano debe ser reconocido como sujeto de derechos y deberes.

Ese anhelo sigue hablando también hoy: que la dignidad, la justicia y el bien común sean la medida de las relaciones sociales, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Esta es una de las grandes herencias de España: haber unido la acción histórica con la lucidez de la razón moral. Aquella contribución, nacida a orillas del Tormes, trascendió las aulas y las bibliotecas, y llegó a formar parte de una conciencia más amplia, compartida por la comunidad internacional que sigue preguntándose cómo construir la paz sobre el reconocimiento de la persona y no sobre la imposición de la fuerza. Ese legado vive también en estas Cortes cada vez que el legislador se pregunta cómo hacer que lo posible sea justo, que lo legal sea verdaderamente humano y que la voluntad de la mayoría custodie aquellos bienes que pertenecen a todos y respete aquello que ninguna mayoría puede legítimamente vulnerar.

La pregunta salmantina sigue acompañando la tarea de quienes sirven a la vida pública. Hoy, los nuevos mundos que se abren ante nosotros ya no se dibujan en los mapas: se despliegan en la técnica, en la economía, en la biomedicina y en el universo digital, donde el poder humano alcanza ámbitos cada vez más delicados de la vida personal y social. El progreso ofrece posibilidades admirables, y hoy lo vemos de modo singular en el desarrollo de la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías. Como he recordado en mi reciente encíclica, la tecnología en sí misma no es neutral porque toma el rostro de quien la concibe, la financia, la regula y la utiliza. Por eso, ante las transformaciones de nuestro tiempo, nuestro discernimiento debe centrarse en qué lugar ocupa la persona humana en nuestras

decisiones, y cómo se plantean hoy, de manera nueva, la dignidad del trabajo, la solidaridad, la política social y el bien común.

Este discernimiento comienza por una afirmación primera: toda sociedad auténticamente justa se edifica sobre el reconocimiento de la dignidad inviolable de la persona humana. Tal dignidad precede a toda concesión del Estado y no puede quedar subordinada a consensos sociales mudables o al vaivén de las mayorías de cada momento. Pertenece a todo ser humano por el hecho mismo de existir, y por eso debe orientar todo ordenamiento jurídico positivo. La fe cristiana la proclama a partir de la Revelación; la razón humana puede reconocerla como exigencia inscrita en la verdad del hombre. Cuando esta convicción permanece viva, el derecho se convierte en amparo de todos y en garantía frente a la imposición de intereses y agendas particulares.

Sobre este fundamento, me corresponde pronunciar hoy una palabra serena y firme ante quienes tienen la grave responsabilidad de ordenar jurídicamente la convivencia social. Esta convivencia puede verse amenazada por la cultura del descarte, como tantas veces advirtió el Papa Francisco. En este sentido, si la vida deja de ser reconocida como un valor fundamental, ¿qué futuro pueden tener nuestras sociedades? ¿Puede llamarse plenamente justa una comunidad que deja en la sombra al niño aún no nacido, al anciano, al enfermo, a quien sufre en silencio o a quien depende enteramente del cuidado de los demás? La defensa de la vida humana no es una cuestión parcial ni un interés confesional: es una meta de civilización. Toda vida humana debe ser reconocida y custodiada desde su concepción hasta su ocaso natural, en cada circunstancia de su existencia.

Cuando esta certeza se oscurece, los más vulnerables son las primeras víctimas y la ley pierde su significado más profundo: servir y proteger a cada persona. Por eso, la grandeza moral de una nación se manifiesta, sobre todo, en su capacidad de acompañar, proteger y amar aquellas vidas que atraviesan mayor fragilidad. El bien común es, en cierto modo, «la forma social de la dignidad humana». No consiste en la mera suma de intereses particulares, sino en «el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección». Cuando el bien común deja de ser horizonte compartido,

la acción pública corre el riesgo de fragmentarse en intereses parciales, incapaces de custodiar aquello que pertenece a todos.

En este contexto, reviste particular importancia la familia, realidad humana primera y fundamento natural de la comunidad. En el hogar se entrelazan las generaciones y se transmite una memoria viva que da continuidad interior a la sociedad. Allí donde la familia es sostenida, se fortalece también la estabilidad espiritual y social de las naciones. La familia será siempre la primera escuela de humanidad en la que se aprende, antes que en cualquier otro lugar, la gramática elemental de la convivencia: recibir la vida, cuidar al otro, perdonar, servir y pertenecer.

También las instituciones educativas ocupan un lugar decisivo en esta tarea. En ellas, las nuevas generaciones pueden aprender a buscar y amar la verdad, a cuestionarse sobre el sentido de la vida y la dignidad de cada persona. Por eso, muchos padres deseosos de que sus hijos aprendan a relacionarse, a pensar con espíritu crítico y a adquirir valores sólidos, depositan en ellas grandes esperanzas, como valiosas aliadas en su educación. Esta colaboración ha de respetar siempre el derecho primario e inalienable de los padres a elegir el tipo de educación y de formación que reciben sus hijos, en coherencia con sus propias convicciones morales, culturales y religiosas.

La afirmación de la dignidad humana no puede permanecer abstracta cuando tantas personas se ven obligadas a dejarlo todo para buscar paz, seguridad y futuro. También el trágico drama migratorio interpela hoy la conciencia de las naciones y el fundamento ético del orden internacional. Numerosos hombres, mujeres y niños se ven obligados, por circunstancias muchas veces dramáticas, a partir de sus comunidades y dejar atrás seres queridos, historias y vínculos. Esta realidad rebasa cualquier lectura puramente demográfica o económica: constituye una cuestión eminentemente moral y jurídica. Allí donde una persona es discriminada por su origen nacional, étnico, religioso o lingüístico, o por su condición económica o social, se vulnera gravemente el principio universal de la igual dignidad de todos los seres humanos. La situación de los migrantes y refugiados exige una respuesta que mire a las personas, afronte las causas que las obligan a partir y vaya más allá de la mera gestión de flujos. De ahí nace una doble exigencia de justicia social: ofrecer vías seguras y

legales, una acogida respetuosa y posibilidades reales de integración, y promover, al mismo tiempo, el derecho a permanecer en la propia tierra, trabajando para que nadie tenga que abandonar su hogar por falta de paz, seguridad o condiciones dignas de vida por las desigualdades económicas y los efectos de la crisis climática.

En los últimos años, las rutas cada vez más peligrosas han evidenciado el altísimo coste de esta realidad, tantas veces escondida o ignorada. Muchas personas siguen siendo presas de traficantes y contrabandistas que se aprovechan de su desesperación. Es necesario fortalecer la prevención, el rescate y la asistencia a las víctimas, especialmente en el marco de una cooperación regional y multilateral. Ninguna nación puede afrontar por sí sola un desafío de esta magnitud. Por ello, es indispensable una respuesta coordinada, solidaria y eficaz, capaz de garantizar protección, acogida y oportunidades reales de integración a quienes emigran. Cuando la respuesta institucional se hace cercana, justa y coordinada, las fronteras dejan de ser lugares de abandono y pueden convertirse en espacios de protección responsable de la dignidad humana.

Señorías, el mundo atraviesa una profunda crisis espiritual y cultural, que se manifiesta en múltiples formas de violencia, polarización y desconfianza recíproca. En este contexto, la paz se presenta como una aspiración política y, más aún, como una verdadera exigencia moral. Reclama una palabra pública que respete a quien piensa distinto, instituciones puestas al servicio del encuentro, una memoria histórica que busque la verdad y la reconciliación, y una vida social capaz de sostener la amistad cívica y el respeto mutuo en medio de la discrepancia. En el plano internacional, la paz exige valentía diplomática, responsabilidad ética y una visión de futuro fundada en el respeto a la identidad de cada pueblo y en la obligación de los Estados de resolver sus controversias por los caminos pacíficos que ofrece el derecho internacional.

Toda guerra constituye, en última instancia, una dolorosa derrota de la capacidad de negociar y también de aquella conciencia común de la humanidad que reconoce vínculos de justicia entre las naciones. Las armas pueden imponer un silencio temporal, pero nunca podrán edificar una paz auténtica y duradera. Por eso, preocupa que, en diversos lugares del mundo, y también en Europa, vuelva a

presentarse el rearme como respuesta casi inevitable ante la fragilidad del escenario internacional. La verdadera seguridad, en cambio, nace de la justicia, del diálogo paciente, del respeto al derecho internacional y de una política capaz de poner la vida de los pueblos por encima de los intereses que se benefician de la guerra. También el desarrollo de las nuevas tecnologías y de la inteligencia artificial en el ámbito militar exige una vigilancia ética rigurosa, para que las decisiones sobre la vida y la muerte nunca sean descargadas sobre automatismos ni sustraídas a la responsabilidad moral de la persona humana.

La comunidad internacional está llamada a redescubrir el valor indispensable del diálogo como camino paciente hacia acuerdos justos y duraderos, fundados en el respeto a los tratados, en la transparencia de la acción diplomática y en la voluntad sincera de anteponer la paz al recurso de la fuerza. De ahí nacen la confianza y la esperanza. Como recuerda el lema de la Unión Europea, *In varietate concordia,* la unidad verdadera no uniforma, sino que cohesiona en la diversidad, haciendo de las culturas, sensibilidades y tradiciones una ocasión de enriquecimiento mutuo. Asimismo, dentro de las propias sociedades es urgente construir una cultura de la reciprocidad. La pluralidad política no debería degenerar en descalificación permanente del adversario. En una convivencia madura, incluso el conflicto puede convertirse en camino hacia la paz cuando las diferencias se dejan mitigar por la escucha y se ordenan al reconocimiento de las necesidades, los anhelos y las capacidades de todos.

Pero la paz no es solamente una realidad política o institucional. Nace también en la conciencia, allí donde el rencor, la indiferencia y el odio ceden espacio a la reconciliación. Por eso, se instaura y se protege también a través del lenguaje. Las palabras pueden abrir caminos o cerrarlos; pueden iluminar la realidad o deformarla hasta hacer imposible el encuentro. Quienes ejercen una responsabilidad pública tienen, por eso, una especial obligación de custodiar la palabra para desarmar el lenguaje. La firmeza no exige desprecio; la discrepancia no conlleva humillación.

De este respeto al otro nace también el deber de custodiar el espacio donde maduran sus convicciones, su conciencia y su relación con Dios. La atención a ese ámbito interior permite comprender mejor una cuestión decisiva para toda sociedad verdaderamente de-

mocrática: la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, derecho fundamental que tutela el ámbito más íntimo de las personas. La libertad sobre la que se edifica el Estado contemporáneo, si es auténtica, reconoce la dimensión religiosa del ser humano, la respeta y la tutela jurídicamente, y evita que alguien tenga que renunciar a contribuir a la sociedad en la que vive por causa de su fe.

Sin confundir el plano jurídico con el moral, conviene recordar también que la libertad necesita una comprensión plena de sí misma. Ser libre no significa únicamente estar libre de coacciones o disponer de muchas posibilidades de elección; significa poder reconocer el bien y adherirse a él responsablemente. Por eso, toda sociedad efectivamente libre requiere también una justa delimitación del poder público, de modo que la libertad de las personas, de las comunidades y de las asociaciones no sea indebidamente restringida.

Desde esta perspectiva, la legítima autonomía del orden temporal jamás debe interpretarse como hostilidad hacia el fenómeno religioso. La fe no pretende imponerse mediante privilegios ni coerciones; sin embargo, tampoco puede ser relegada al silencio como si fuese irrelevante para la vida pública. En este contexto, el sigilo sacramental de la confesión reviste una importancia especial para la Iglesia católica. Se inserta en el ámbito más amplio de la libertad religiosa, que garantiza a las comunidades creyentes un espacio propio de vida, organización y disciplina interna. Tutelarlo jurídicamente, como sucede de modo análogo en algunas profesiones, significa preservar un espacio sagrado de libertad interior, donde el creyente puede abrir su alma ante Dios sin temor a presiones externas, como reconocen también las normas internacionales.

Señoras y señores, permitan que me detenga un instante en algunas imágenes que adornan esta Cámara. En este salón de sesiones, la luz natural entra por el lucernario que corona la sala. Esa luz que viene de lo alto puede recordar que también la política necesita reconocer una medida que la precede y la supera. También las pinturas que evocan, en la parte superior del muro principal, la recepción del Evangelio y del Decálogo recuerdan algo esencial. Sin confundir el orden político con el religioso, esos signos invitan a reconocer que la libertad moderna ha sido preparada también por una larga educación de la conciencia, profundamente marcada por la tradición cristiana.

En esa escuela interior, los pueblos aprendieron que el derecho debe servir al bien, que la justicia pone límites a la fuerza, que el poder necesita legitimidad, que los pobres pertenecen plenamente a la comunidad, que el extranjero debe ser acogido conforme a su dignidad y que la vida humana jamás puede ser tratada como mercancía.

Una ley no alcanza su verdadera grandeza por el mero hecho de haber sido formalmente aprobada; la alcanza cuando, además de ser válida en su forma, puede comparecer ante la dignidad de la persona y salir de ese examen sin avergonzarse. Les invito a alzar, pues, la mirad, no para alejarse de la realidad, sino para recordar que toda decisión de las autoridades públicas toca personas de carne y hueso, especialmente a quienes tienen menos fuerza para hacerse oír. Porque la altura de miras consiste precisamente en mirar con más hondura aquello que está en juego en cada decisión pública. Por eso, junto a las respuestas técnicas y las reformas legales, hace falta también una renovación moral. España puede ofrecer mucho en este camino. Cuenta con una lengua que une continentes; una tradición cultural, jurídica y espiritual que ha sabido poner en diálogo fe y razón, derecho y conciencia, unidad y pluralidad. Esta experiencia histórica recuerda también el valor de la concordia y del esfuerzo paciente por construir una convivencia pacífica y justa.

Que esta noble nación jamás pierda la memoria de sus raíces ni la audacia de mirar al futuro; que España continúe siendo tierra de encuentro, de cultura, de solidaridad y de esperanza, y que su vida pública sepa unir siempre la firmeza de las convicciones con la nobleza del diálogo y la grandeza del servicio. Que Dios conceda paz a todas las naciones de la tierra, concordia a las familias y serenidad a las conciencias; y que sobre el Reino de España, marcado por la huella apostólica de Santiago y por la presencia maternal de la Virgen del Pilar, desciendan días de prosperidad, justicia y paz duradera.

Muchas gracias. **(Fuertes y prolongados aplausos que continúan durante siete minutos entre vítores de ¡Viva el Papa!, ¡Viva!, con la Cámara puesta en pie).**

[…]

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

II

Artículos

Articles

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 31-91
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1913

LOS LIBERALES DOCEAÑISTAS ANTE LA CUESTIÓN AMERICANA. CONDICIONANTES IDEOLÓGICOS Y DEBATE PARLAMENTARIO

THE LIBERALS OF THE DECADE OF THE 1810S AND THE AMERICAN QUESTION. IDEOLOGICAL FACTORS AND PARLIAMENTARY DEBATE

Andrés Jiménez Díaz
Letrado de las Cortes Generales

Fecha de recepción del artículo: abril 2026
Fecha de aceptación y versión final: junio 2026

RESUMEN

El debate parlamentario en torno al problema de América en las Cortes de Cádiz revela una doble realidad. Por un lado, que las reivindicaciones de una parte de los diputados americanos se movieron frecuentemente entre las proclamas de fidelidad a la madre patria y la velada amenaza de romper los lazos que la unían con los territorios americanos. Por otro, que los liberales peninsulares no acertaron a dar respuesta a aquellas reivindicaciones, desde la errónea creencia de que la abolición del absolutismo y la aprobación de la Constitución de 1812 resolverían por sí solas el problema americano, sin comprender que las reivindicaciones de los territorios ultramarinos iban mucho más allá de la concesión de libertades individuales y apuntaban al autogobierno y la independencia.

Palabras clave: Constitución, Cortes, criollos, cuestión americana, ideología, independencia de América, insurgencia, liberales, libre comercio, representación política.

ABSTRACT

The parliamentary debate on the American question in the Cortes of Cádiz reveals a dual reality. On the one hand, the demands of some of the American deputies frequently oscillated between proclamations of loyalty to the

mother country and veiled threats to sever the ties binding it to the American territories. On the other hand, the peninsular liberals failed to respond effectively to those demands, based on the mistaken belief that the abolition of absolutism and the adoption of the 1812 Constitution would, on their own, resolve the American problem, without realising that the demands of the overseas territories went far beyond the granting of individual freedoms and were aimed at self-government and independence.

Keywords: Constitution, Parliament, Creoles, the American Question, Ideology, American independence, Insurgency, Liberals, Free trade, Political representation.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES Y CAUSAS. III. EL VACÍO DE PODER. IV. LA CONVOCATORIA DE LAS CORTES. V. LA ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS SUPLENTES. VI. EL GRUPO AMERICANO: CONFIGURACIÓN E IDEOLOGÍA. VII. LOS DEBATES PARLAMENTARIOS ACERCA DE AMÉRICA. *1. La cuestión americana en los debates previos al debate constitucional. 2. El debate constitucional sobre el derecho de voto.* VIII. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

El inicio del siglo XIX trajo consigo un conjunto de desgraciadas circunstancias que situaron a España y a la América española en una posición que, a medio plazo, haría imposible la continuidad de lo que hasta entonces había sido el Imperio español. Ello supondría que, en el transcurso de dos decenios, las antiguas posesiones españolas en América y en el Pacífico quedasen reducidas a Cuba, Puerto Rico y las Islas Filipinas.

Las causas que condujeron a ese desenlace son múltiples: las oscilantes alianzas de España, primero con Francia contra el inglés y más tarde con Inglaterra contra el antiguo aliado francés; el quebranto que esas alianzas supuso para España, singularmente la derrota de Trafalgar y la práctica desaparición de nuestro país como potencia marítima; la salida de España de la familia real y el vacío de poder que ello significó; la guerra contra Napoleón; las querellas entre liberales y realistas que marcaron el reinado de Fernando VII tras su retorno de Valençay… Todas ellas son circunstancias que actuaron inhabilitando al Reino de España para dar una respuesta adecuada al problema americano.

El tratamiento de la cuestión americana, es decir, el movimiento insurgente que nació con el inicio de la Guerra de Independencia, fue objeto de distintas respuestas que oscilaron entre la puramente militar y los intentos encaminados a obtener un acuerdo. Ya en las Cortes constituyentes reunidas en Cádiz se planteó el problema de la insurgencia de la América española, sin que éstas acertasen a dar una respuesta al mismo.

Es justamente el intento de dar respuesta a la cuestión americana desde las Cortes de Cádiz, polarizada ésta en torno al debate sobre la representación de América en las Cortes constituyentes, lo que centrará nuestro trabajo, enfocado desde una perspectiva que atiende a los hechos tanto como a los planteamientos ideológicos de los liberales doceañistas. Como hemos de ver, éstos se mostraron frecuentemente incapaces de comprender y abordar eficazmente el problema de los territorios americanos en toda su magnitud, ya fuera porque su ideario les impedía entender la cuestión americana como un problema distinto de los que afectaban a la Península o por las difíciles circunstancias en las que les tocó desenvolverse.

II. Antecedentes y causas

El proceso de desintegración del Imperio español en América no puede entenderse únicamente desde la incapacidad de España para responder al movimiento insurgente, ni éste puede ser correctamente enjuiciado sin atender a los antecedentes que le precedieron. Antes bien, es preciso referirse a las causas remotas de ese movimiento para comprender las razones del mismo y las motivaciones que guiaban a los insurgentes.

Sobre este particular existe un cierto consenso entre los historiadores, de modo que buena parte de ellos sitúan las causas remotas de la independencia en las reformas llevadas a cabo en América durante el reinado de los Borbones, especialmente durante el de Carlos III. Como es sabido, el advenimiento de los Borbones a España trajo, entre otras consecuencias, un proceso centralizador de impronta francesa que llegó también a la América española.

En América, la Administración se basaba hasta entonces sobre tres pilares: virreinatos, audiencias y cabildos. De esas instituciones, los cabildos constituían el reducto de los criollos frente al poder real. Los cabildos tenían competencias diversas, próximas a las de los concejos peninsulares, y eran la única institución de base electiva, por más que la venta de empleos públicos y el creciente ascenso de los criollos y la monopolización por éstos de los cabildos acabase socavando esa condición. En cualquier caso, los cabildos gozaron de un cierto margen de autonomía en el ejercicio de sus funciones, además de constituir una plataforma representativa para la elite criolla, cada vez más consciente de las singularidades que la separaban de la península.

La historiografía sobre la América española en el siglo XVIII coincide en señalar que esa estructura administrativa se vio fuertemente afectada por las reformas llevadas a cabo por el rey Carlos III, sobre todo con la introducción de la figura de los intendentes. Frente a los virreyes y gobernadores, el intendente tenía competencias en un ámbito territorial más limitado, lo que hacía que su poder fuera más efectivo y como tal lo sintieron los naturales de las Indias, en particular los criollos representados en los cabildos.

La relación de los intendentes con los cabildos ha sido objeto de un amplio debate historiográfico sin que existan posturas unánimes

ni concluyentes sobre ello. En términos generales se sostiene que la introducción de la figura del intendente supuso una limitación para los cabildos. Sin embargo, no faltan quienes afirman que ello no fue así de modo generalizado y optan por el análisis pormenorizado de cada territorio y cada cabildo, lo que hace aún más difícil llegar a conclusiones definitivas.[1]

En todo caso, puede afirmarse que el desembarco de nuevos agentes de la corona, todos ellos de origen peninsular, contribuyó a exacerbar el sentimiento del criollismo que se consideraba excluido de los cargos más relevantes, siempre reservados a los peninsulares. El propio Godoy afirmó en sus Memorias que las reformas borbónicas emprendidas por el ministro de Carlos III, José de Gálvez, arrebataron a los habitantes de las Indias derechos adquiridos por éstos y ésa es una privación que, en opinión del Príncipe de la Paz, los pueblos no soportan. Con una aproximación muy crítica a las reformas que demuestra su sagacidad política, Godoy escribe: «Los pueblos llevan con paciencia la falta de los bienes que no han gozado todavía; pero, dados que les han sido, adquirido el derecho, y tomado el sabor de ellos, no consienten que se les quiten».[2]

Las razones que llevaron a Carlos III a emprender la reforma administrativa de las colonias americanas tienen su origen en un nuevo modo de entender las relaciones entre la metrópoli y América. En la búsqueda de alternativas a la principal fuente de riqueza proveniente de América, los metales preciosos, la corte española podía preguntarse por la causa que impedía que la corona obtuviera de las colonias los beneficios adicionales que razonablemente se podían esperar. Malamud cifra en dos grandes objetivos los fines perseguidos por las reformas. El primer objetivo era de índole comercial, de modo que las colonias debían dejar de proveer únicamente metales preciosos para pasar a ser abastecedoras también de otras materias primas, alimentos e insumos a la metrópoli, al tiempo que se convertían en potenciales mercados consumidores de las manufacturas elaboradas en España. Sin embargo, la finalidad principal de las reformas era, sobre todo,

---

[1] Sobre este asunto, véase L. Márquez Enríquez, *Cabildos, élites e intendentes en Chile*, Fronteras de la historia, vol. 25, núm. 2, Bogotá, 2020.

[2] La cita en J. Lynch, *San Martín. Soldado argentino, héroe americano,* Crítica, 2009, pág. 59.

fiscal. Se trataba de incrementar el potencial recaudatorio de la Real Hacienda, objetivo que habría sido conseguido, puesto que a finales del siglo XVIII las rentas se habían incrementado considerablemente, lo que permitía mejorar la administración colonial y el volumen de las que llegaban a la metrópoli.[3]

Las reformas borbónicas han sido valoradas de muy diversos modos, especialmente en lo que se refiere a la figura de los intendentes, pieza esencial de las mismas. Pero incluso los autores más decididamente americanistas reconocen que las reformas borbónicas introdujeron estructuras de racionalidad y funcionalidad en la administración de los territorios americanos que se perderían con la independencia y que se tardaría varios decenios en recuperar. Halperin Dongui escribe a este respecto: «Si comparamos la eficacia del sistema administrativo no sólo con la del que lo precedió sino también con la del que lo siguió, el juicio se hace menos negativo: en todas partes el progreso es indudable; en más de una región se necesitarán décadas para recuperar luego de la independencia la eficiencia administrativa perdida con ella.»[4]

En cualquier caso, las reformas no consiguieron disminuir una causa de descontento que el naturalista alemán Alexander von Humboldt captó al retratar el ambiente que reinaba en la América española en las fechas que precedieron a la revolución y la independencia. Humboldt conoció la realidad americana en las postrimerías del siglo XVIII y primeros años del XIX y, en su *Ensayo político sobre el Reino de Nueva España* nos presenta un cuadro de lo que supusieron las reformas borbónicas. Por un lado, valora positivamente la figura de los intendentes en cuanto que contribuyeron a liberar a los indios de las prácticas de la encomienda y el repartimiento, tan onerosas para aquéllos. Por otro, sin embargo, el naturalista llama la atención sobre el creciente enfrentamiento entre los españoles peninsulares (gachu-

---

[3] C. Malamud, *Historia de América*, Alianza Editorial, segunda edición, 2016, págs. 253-254. Vid., asimismo, C. Domínguez Ortiz, *Carlos III y la España de la Ilustración*, Alianza Editorial, 1988, págs. 218-219. Domínguez Ortiz vincula la mayor cifra de ingresos fiscales a la supresión del sistema de flotas y su sustitución por el tráfico de navíos sueltos que supuso un incremento del volumen del comercio con América y, con ello, de los ingresos aduaneros.

[4] T. Halperin Dongui, *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, 2016, pág. 60.

pines o chapetones) y los naturales de América descendientes de españoles (criollos). La dificultad que estos últimos encontraban para acceder a los cargos más relevantes y la negación de oportunidades de promoción para los criollos, que los peninsulares tenían abiertas, habían generado un creciente malestar que la mayor presencia de los agentes reales no haría sino incrementar. Ello explica, sostiene Humboldt, que algunos de los nacidos en América se proclamasen americanos antes que españoles.[5]

Como nos recuerda Jaime E. Rodríguez, en la América española la estructura social no se definía en términos de clase, sino que la línea divisoria entre unos individuos y otros venía dada por su lugar de nacimiento.[6] De ese modo, el español europeo, por humilde que fuera, se creía superior a cualquiera de los criollos, como también observó Humboldt. El descontento que esa situación generaba explica la posición a favor de la insurgencia que adoptó la clase social de los criollos, singularmente los que ocupaban puestos relevantes en el escalafón militar.[7]

Una segunda situación que, sin duda, actuó como causa de la independencia fue la crisis del comercio. Ya hemos dicho que las reformas borbónicas entendieron que la riqueza que podía obtenerse de América no sólo consistía en los metales preciosos provenientes de aquellos territorios, sino también en el comercio entre la metrópoli y las posesiones americanas. La cuestión es que España no pudo asumir el papel de suministrador de las manufacturas que América

---

[5] Acerca de las valoraciones de Humboldt sobre la América Hispana puede verse Ch. Minguet, La América de Humboldt, *Boletín AEPE*, núm 10. Puede verse una descripción de los viajes de Humboldt por América en A. Wulf, *La invención de la naturaleza. El Nuevo Mundo de Alexander von Humboldt*, Taurus, 2016.

[6] Vid. J. E. Rodríguez O., *La independencia de la América española*, Fondo de Cultura Económica, 2010, pág. 40.

[7] En su trabajo acerca de los militares en las Cortes de Cádiz, Berruezo León escribe sobre los mismos: «El hecho de que sus familias, pertenecientes a la oligarquía criolla, estén financiando al Ejército, y, por tanto, la defensa de América, presta a sus convicciones y metas progresistas una fuerza insospechable, que no están dispuestos a dejar perder (…) Ellos proceden de la oligarquía criolla afectada, y las reformas liberales que piden en ambos terrenos, el político y el económico, incidirán en un fortalecimiento de la clase a la que pertenecen (…) Ante un futuro que podría asegurarles el predominio en la vida americana, la independencia se va convirtiendo en una meta. Esta idea se refuerza en las Cortes ante la intransigencia de los representantes españoles a cambiar el sistema colonial.» M. T. Berruezo León, La actuación de los militares americanos en las Cortes de Cádiz (1810-1814), *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época),* núm. 64, abril-junio 1989, págs. 255 y sigs.

demandaba. Pero no era sólo que nuestro país tuviese dificultades para producir los géneros que necesitaban unos territorios mucho más extensos que España y con una población en crecimiento sostenido desde mediados del siglo XVIII. Sucedía también que el comercio con América ya no era posible con el rígido sistema monopolista que había situado en Sevilla y Cádiz, sucesivamente, el puerto por el que debían pasar todas las mercancías procedentes de o con destino a América. Eso explica la promulgación del *Reglamento y aranceles reales para el comercio libre de España e Indias,* de 12 de octubre de 1778, aunque en rigor no reconocía el libre comercio, sino que ampliaba el número de puertos españoles y americanos que podían participar en el mismo.

Al Reglamento de 1778 le seguirían otras disposiciones que vinieron determinadas por los conflictos bélicos en los que España se había involucrado. Primero, contra la Francia revolucionaria; después, aliada con ésta contra Inglaterra; y, finalmente, en alianza con Inglaterra contra Napoleón. Ello supuso que entre 1795 y 1805 se sucedieran las medidas que, entre otras, autorizaban a la América española a comerciar con buques neutrales a fin de salvar los sucesivos bloqueos a los que fueron sometidas las comunicaciones entre la Península y América.

En esa sucesión de enfrentamientos bélicos, destaca la guerra anglo-española de 1796-1802 que generó el bloqueo del comercio gaditano por parte de la escuadra inglesa a partir de 1797. La nueva crisis se convertiría, en opinión de Bustos Rodríguez, en una situación de calado estructural, muy lejos de las que ya había conocido la ciudad de Cádiz hasta entonces. El bloqueo acostumbró a los puertos americanos a comerciar mucho más autónomamente a partir de 1797, de modo que a partir de 1805 se prescinde prácticamente de la mediación hispana.[8]

Unos años más tarde, José de Tejada, contador general de Indias, se refirió a la calamitosa situación del comercio con América

[8] M. Bustos Rodríguez, *Cádiz en el sistema atlántico*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Sílex, 2005, págs. 511 y sigs. J. R. Fisher sostiene que la aplicación de la Real Orden de 1797, que permitía el comercio con buques neutrales, dio lugar en muchos casos a un genuino comercio libre. De este autor, véase *El comercio entre España e Hispanoamérica (1797-1820*), Banco de España, Servicio de Estudios, Estudios de Historia Económica, núm. 27, 1993, pág. 52.

cuando hubo de informar sobre la petición del comerciante gaditano Juan García Verdugo, quien solicitaba enviar un cargamento de frutos y efectos del país a Veracruz en el buque inglés *John and Ann*.[9]

Hasta aquí nos hemos referido a las que acaso sean dos de las causas principales de la independencia americana. Por un lado, la creciente toma de conciencia de los criollos sobre su posición en la América española, así como la discordancia entre el valor atribuido a esa posición y las escasas posibilidades de promoción social que se abrían ante ellos. Por otra parte, la ausencia de libertad de comercio que impedía a las ciudades de las Indias comprar y vender productos, lo que hubo de ser relajado con ocasión de las guerras europeas y el bloqueo subsiguiente, creando así un precedente desde el que ya no era fácil retornar a la situación anterior.

Si hemos puesto de manifiesto estas causas de la independencia es para mostrar cuán lejos estaban los liberales doceañistas de entender las razones profundas de la insurgencia en América. Como veremos, aquéllos lo cifraron todo en la tensión libertad *versus* despotismo, afirmando que el problema era el mismo en ambos hemisferios, esto

---

[9] En su informe de 19 de diciembre de 1818, Tejada escribió lo siguiente: «Solo las leyes del Decálogo son eternas y deben observarse hasta el fin de los siglos (…) Las nuestras contra el comercio extranjero, serían hechas y dictadas sabiamente, si se quiere, en aquellos venturosos tiempos en que España tenía una marina respetable, abundaba de buques para poder llevar todos los frutos, géneros y efectos, que la multitud de nuestras fábricas y feracidad de nuestro privilegiado suelo producía, y traer en retorno todas las producciones de nuestras Américas con tal seguridad (generalmente hablando) que de nada necesitábamos para hacer un comercio extenso y exclusivo (…) Pero después de tres siglos en que por efecto de las vicisitudes humanas han desaparecido nuestras fábricas, después que por la última desastrosa guerra se ha aniquilado nuestra marina militar y mercantil (…); cuando no podemos abastecer nuestras posesiones americanas de los géneros y efectos finos, delicados y baratos a que se hallan acostumbrados, por el inmenso contrabando que nuestros rivales han hecho en ellas, (…) digo ¿qué arbitrio le queda al gobierno para acallar el justo grito de los comerciantes, que teniendo acopiados frutos y efectos se ven en la imposibilidad de llevarlos en sus buques, ni en su nombre, ni de retornar con seguridad y oportunidad sus productos? El que ha tomado de permitirles que se valgan de los buques extranjeros, ocultando la verdadera propiedad; pero, añadiendo las precauciones regulares para que no se abuse y pagando unos moderados derechos, que ni sobrecarguen el precio de los frutos, ni dejen de diferenciarse de los que pagarían, si fuesen en barcos nacionales». Tejada concluye que ésa es la única solución posible «en la difícil y delicada situación en que nos veremos por efecto de la calamitosa guerra que hemos sufrido en la Península y estamos dolorosamente padeciendo por la rebelión de las Américas». La cita puede verse en J. R. Fisher, *op. cit.,* págs. 69-70.

es, la necesidad de librarse de las ataduras de la monarquía absoluta. Los liberales de Cádiz se refirieron obviamente a la libertad de los individuos pero en ningún momento tuvieron en su pensamiento la liberación de los territorios, lo que tal vez habrían entendido mejor si hubiesen tenido en mente los documentos revolucionarios norteamericanos, en particular su Declaración de Independencia, además de los franceses, en los que la cuestión territorial era inexistente.

III. El vacío de poder

La salida de España de Fernando VII generó un vacío de poder que fue cubierto inmediatamente por las diversas Juntas que aparecieron en nuestro país, hasta la configuración de la Junta Suprema y la posterior creación de la Regencia en 1810, en la que se hizo residir el poder ejecutivo. Las Juntas, entendidas como sujetos políticos, tuvieron la mayor importancia en cuanto que supusieron el modelo que seguirían también los territorios americanos, una vez conocidas las noticias de lo que sucedía en la Península. Se trata, además, de un fenómeno político que iba a perdurar durante buena parte del siglo XIX y que reaparecería con ocasión de cada uno de los movimientos revolucionarios de esa centuria. El poeta Quintana, tan presente en los acontecimientos del periodo que consideramos, se refirió a las Juntas de manera premonitoria afirmando que eran «el método que tenemos en España para hacer las revoluciones», puesto que se trataba de un instrumento revolucionario al que, en efecto, acudirían los españoles en múltiples ocasiones a lo largo del siglo XIX.[10]

La asunción del poder por las Juntas supuso, en opinión de algunos autores, la plasmación práctica de la construcción doctrinal de la *translatio imperii* con fuertes resonancias de la escolástica española. De acuerdo con esa doctrina, el titular originario de la soberanía es el pueblo o la comunidad política que, sin embargo, habría cedido su poder al monarca en un pacto que se sitúa en un tiempo mítico.

[10] Esa afirmación fue realizada por Quintana en carta dirigida a Lord Holland en 1823. La cita en J. F. Fuentes Aragonés, Las Cortes de Cádiz: Nación, soberanía y territorio, *Cuadernos de Historia Contemporánea, vol. 32*, 2010, página 18. Sobre la relación epistolar de Quintana con Lord Holland, véase M. Moreno Alonso, *Lord Holland. La forja del liberalismo español,* Ed. Renacimiento, 2024, págs. 358-360.

Pero esa cesión podía revertirse en determinados casos, ya sea porque el poder real degeneraba en tiranía o porque el monarca hubiera dejado vacante el trono. Como señala Gómez Rivas, los españoles peninsulares y americanos pudieron constatar en 1808 que se habían dado las circunstancias que justificaban que el pueblo reasumiera la titularidad del poder vacante y se opusiera a un régimen usurpador e injusto que pretendía sustituir al monarca legítimo.[11]

Con independencia de la fundamentación teórica del fenómeno de las Juntas, éstas se comportaron como auténticas titulares del poder, asumiendo las prerrogativas propias del monarca, como eran la declaración de guerra, la leva de ejércitos, la imposición de contribuciones para financiar el esfuerzo bélico e incluso el establecimiento de relaciones con potencias extranjeras como la Gran Bretaña. Annick Lempérière ha destacado las que fueron las dos características esenciales del fenómeno de las Juntas. Por un lado, la ya mencionada asunción de las prerrogativas del poder real. Por otro, la fragmentación y localización del poder que supuso su aparición, puesto que cada una de las Juntas provinciales se negaba a reconocer ninguna otra autoridad, adoptando sus propias decisiones sin obedecer a las viejas instituciones del Antiguo Régimen ni a autoridad central alguna. Los esfuerzos por constituir una autoridad única llevaron sucesivamente a la creación de la Junta Suprema Central (septiembre de 1808), sucedida por la Regencia (1810) y finalmente, a la convocatoria de las Cortes, también en 1810.[12]

Por su parte, las Cortes gaditanas siempre mantuvieron la ficción del buen rey Fernando que había sido privado de los derechos dinásticos contra su voluntad y al que el Emperador francés había

---

[11] L. Gómez Rivas, Algunos antecedentes del liberalismo constitucional en España: el pensamiento político de la segunda escolástica, *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política, vol. V,* núm. 2, 2008, págs.192-193. Sobre la incidencia de la doctrina política de la *translatio imperii* en los debates parlamentarios de las Cortes de Cádiz, puede verse también J. Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª Edición, 2011. Este autor atribuye al grupo realista la utilización argumental de dicha doctrina antes que al liberal, toda vez que la doctrina de la *translatio imperii* lleva ínsita una dualidad (rey y pueblo) que no resultaba compatible con la idea unitaria de la soberanía que el Decreto de 24 de septiembre de 1810 atribuiría en exclusiva a la Nación. *Op. cit*., pág. 51.

[12] Vid. A. Lempérière, Revolución, guerra civil, guerra de independencia en el mundo hispánico 1808-1825, *Ayer 55/2004*, págs. 21-25.

sometido al exilio. Sin embargo, la realidad de las cosas fue muy distinta. La recuperación de la soberanía por la Nación no tenía carácter transitorio ni su titularidad se configuraba de modo que el Rey y la Nación la compartieran, sino que el Decreto de 24 de septiembre de 1810 la residenciaba exclusivamente en la Nación. Y en la fórmula de juramento del Consejo de Regencia que ese Decreto contiene, se exige que el Consejo haga un explícito reconocimiento de la soberanía de la Nación, representada por las Cortes, para ser reconocido como titular del poder ejecutivo, lo que se halla muy lejos de la dualidad de sujetos titulares de la soberanía que implicaba la *translatio imperii.*

En algún caso, incluso, hubo quien se apartó deliberadamente de la ficción del buen rey privado de sus derechos para plantear la cuestión en términos mucho más radicales. Fue precisamente un diputado americano, Mejía Lequerica, el que así lo hizo en la sesión celebrada el 29 de diciembre de 1810. En esa sesión, el que había de significarse como uno de los más brillantes parlamentarios se desmarcó de la postura oficial para afirmar la responsabilidad de Fernando en los hechos que acabaron con el destierro en Valençay, subrayando los sacrificios realizados por su pueblo al oponerse a los franceses para evitar, sin éxito, la salida de la familia real de España. Desde una posición más radical, Mejía reprochaba al monarca exiliado la docilidad con que fue conducido al exilio y subrayaba también los sacrificios que el pueblo estaba realizando frente al Ejército invasor con el fin de asegurar la vuelta de aquél. En su discurso, Mejía invocaba argumentos pactistas que ignoraban cualquier justificación trascendente de la monarquía y planteaba la hipótesis de que si uno de los dos actores políticos, Nación y monarca, se hallasen en peligro y fuera preciso elegir entre el sacrificio de uno u otro, sin lugar a dudas era preferible que pereciese el rey antes que la Nación en su conjunto.[13]

---

[13] Diario de Sesiones de 29 de diciembre de 1810. Las citas del Diario de Sesiones corresponden a la Serie Histórica del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Téngase en cuenta que los Diarios de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias comenzaron recogiendo las intervenciones en forma de actas, en las que sucintamente se consignaba lo debatido y acordado. Esa situación fue corregida a partir del 16 de diciembre de 1810. Desde esa fecha, los Diarios de Sesiones presentan una estructura similar a la de los actuales y recogen, íntegra y literalmente, el contenido de las intervenciones parlamentarias. Vid. J. Núñez Hidalgo y E. Ramos Villajos, Doscientos años de taquigrafía

A su vez, en los territorios americanos se reprodujo el fenómeno de las Juntas una vez que fue allí conocida la noticia de la invasión de Andalucía por el ejército francés y la disolución de la Junta Central y su sustitución por la Regencia. No puede afirmarse que las Juntas americanas se constituyeran contra el monarca, puesto que la tendencia no variaba al otro del lado del Océano y continuaba invocándose el nombre y los derechos de Fernando. Las Juntas americanas reproducían no sólo ésa, sino también las demás características de las peninsulares, tanto en lo que se refiere a su legitimación (la asunción del poder vacante), como en su configuración localista y desintegradora que multiplicaba los focos de poder en América.[14]

Sin embargo, el desarrollo de los hechos y el ejemplo dado por la Península fue convenciendo a los criollos de la posibilidad de valerse por sí mismos, como ya lo habían hecho exitosamente en la defensa de Buenos Aires con ocasión de los intentos de invasión de las tropas inglesas en 1806 y 1807, cuando todavía España mantenía su alianza con Francia frente a Gran Bretaña.[15]

Así, las Juntas constituidas a partir de los cabildos de varias capitales americanas se sintieron autorizadas a asumir el poder vacante como lo habían hecho en España sus homólogas. El paso siguiente era la autoafirmación de la *mayoría de edad* de los territorios americanos. Así lo expresaba Camilo Torres, el dirigente revolucionario

---

parlamentaria. De las cortes de Cádiz a nuestros días (1810-2010), *Revista de las Cortes Generales*, núm. 80, 2010.

[14] A. Lempérière, *op. cit*., pág. 23.

[15] El primer intento de invasión (junio de 1806), motivó que el Virrey abandonase la ciudad de Buenos Aires para instalarse en Córdoba, lo que hizo que la población de la capital debiera asumir gran parte del esfuerzo para recuperar el suelo ocupado por los ingleses, colaborando con las fuerzas mandadas por el oficial español de origen francés Liniers para vencer a los invasores. El intento de invasión se repitió un año después (junio de 1807) y de nuevo los ingleses fueron derrotados, una vez más con una fuerte presencia del elemento criollo entre las filas de los que se oponían a la invasión. Esos hechos dejarían huella en la sociedad criolla del Virreinato del Río de la Plata. Por un lado, la oposición a los ingleses no fue unánime sino que algunos de los comerciantes criollos acogieron a los ingleses debido a la promesa de éstos de instaurar el libre comercio y acabar con el monopolio que imponía España. Por otro, el destacado papel militar de la mayoría de los criollos, opuestos a la presencia inglesa, concienció a éstos sobre el importante rol que en lo sucesivo debían jugar en su propia tierra que, de hecho, ya habían desarrollado durante las invasiones inglesas de 1806-1807. Vid. J. L. Romero, *Breve historia de la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, 5ª edición, 2009, págs. 40-44.

colombiano, tomando el símil del padre ausente, a cuya muerte los hijos tienen todo el derecho a formar su propia casa y a sostenerse por sí mismos.[16]

En cierto sentido, España ofrecía a los insurgentes el armazón teórico para liberarse del vínculo con la monarquía, después de que los movimientos iniciales en América se presentasen como una defensa de los derechos del rey Fernando. El ejemplo que la metrópoli ofrecía a los territorios americanos se intensificó durante el periodo de las Cortes constituyentes, en el que los llamamientos en favor de la soberanía nacional y la libertad no fueron interpretados del mismo modo por los diputados peninsulares y americanos.

El llamado *Manifiesto de los persas*, tan denostado por constituir una suerte de epítome de la doctrina absolutista, opuesto en todo a lo realizado en Cádiz, se aproximó a esta cuestión en términos plenos de realismo, subrayando el incentivo que las Cortes habrían supuesto para la insurgencia americana. El *Manifiesto*, en su epígrafe 35, sostiene lo siguiente refiriéndose a la actitud de las Cortes en lo que respecta a América: «Esto era lo mismo que despertar en ultramar la sublevación de provincias que ha hecho tan rápidos progresos: porque si sólo el pueblo había de ser el soberano; pueblo más extenso, dividido por los mares tenían allí, que habían de considerarse

[16] El recorrido intelectual y político de Torres es expresivo de lo que sería el itinerario de muchos políticos americanos, que pasarían sin transición de la solicitud de mayores derechos para América a abanderar la lucha por la independencia. Camilo Torres fue el redactor del documento titulado *Representación del Cabildo de Santafé, capital del Nuevo Reino de Granada, a la Suprema Junta Central de España*. En el mismo se reclamaba una representación más adecuada de los territorios americanos, tanto en la Junta como en las futuras Cortes, documento que nunca llegó a su destino. El tono de ese documento anuncia el que después será el tenor de muchas de las intervenciones de los diputados americanos en las Cortes. Por una parte, está lleno de proclamas sobre la unidad e igualdad de los españoles peninsulares y americanos, con llamamientos al amor fraterno entre ambos. Pero, tras esas proclamas, aparece una amenaza velada en el sentido de que, en caso de no accederse a la petición formulada, se estaría indicando a la América española la senda hacia la independencia y ésta no tendría más remedio que tomarla. Una de las frases finales del documento lo afirma así con rotundidad: «No temáis que las Américas se os separen. Aman y desean vuestra unión; pero este (la igualdad en la representación en las Cortes) es el único medio de conservarla». Tras la redacción de ese documento en septiembre de 1809, cuando aún no había transcurrido un año, Torres participó en la revuelta de 20 de julio de 1810, que supuso la creación de la Primera República de Nueva Granada. Finalmente, cuando el general Morillo recuperó aquel territorio en 1816, Torres fue arrestado y ejecutado.

con igual soberanía para dirigirse por sí, sin las dificultades de la navegación…»

Como hemos de ver, éste fue uno de los grandes dilemas a los que se enfrentaron las Cortes que, ingenuamente, confiaron en que la instauración del régimen constitucional sería también la solución a la cuestión americana, sin advertir que su obra podía alentar la insurgencia. Si bien, por otra parte, difícilmente podían dejar de hacer lo que hicieron, habida cuenta de la circunstancia histórica en la que se constituyó la Cámara y la impronta liberal de los más conspicuos diputados que la integraron.

IV. La convocatoria de las Cortes

La convocatoria de las Cortes estuvo rodeada de enormes dudas, incertidumbres y lagunas que hubieron de ser solventadas a medida que se desarrollaban los acontecimientos. La primera gran duda consistía en determinar cómo habían de convocarse y constituirse las Cortes, si con arreglo al sistema tradicional de brazos o estamentos o en un cuerpo único. La Junta Central, antes de su desaparición y sustitución por la Regencia, había establecido ya las líneas a seguir en la convocatoria mediante la *Instrucción que deberá observarse para la elección de diputados de Cortes,* de 1 de enero de 1810. Pero el proceso se demoraría y habría de ser la Regencia la que finalmente adoptase la solución definitiva. La Regencia, sometida a diversas presiones, consultó al Consejo de Estado y otros órganos consultivos y, finalmente, convocó una única Cámara mediante *Decreto del Consejo de Regencia mandando que las Cortes se reúnan en un solo cuerpo*, de 20 de septiembre de 1810. Ello suponía un éxito indudable para el liberalismo en cuanto que se obviaba el esquema estamental en favor de una asamblea única, en línea con lo que enseñaba la experiencia revolucionaria francesa.[17]

[17] El asunto relativo a la convocatoria de Cortes fue considerado como *grand affaire* del momento, según revela la correspondencia entre Lord Holland y Jovellanos, quienes lamentan la demora en la adopción de la decisión final, una vez que la Junta Central había anunciado su convocatoria en abril de 1809 y publicado el *Decreto sobre restablecimiento y convocatoria de Cortes expedido por la Junta Suprema gubernativa del Reino,* de 22 de mayo de ese mismo año, en el que, sin embargo, nada se decía sobre el modo concreto de hacer la convocatoria. Vid. sobre ello M. Moreno Alonso, *Lord Holland…,* págs. 132-134.

Como afirma Lovett, el éxito de los liberales, en lo que se refiere al modo de convocar las Cortes, no puede entenderse sin atender a una doble circunstancia. Por un lado, la nobleza y el clero habían dejado de asistir a la convocatoria de las Cortes de Castilla desde el siglo XVI, de modo que sólo un estamento, los representantes de las ciudades, componían las Cortes desde entonces. La segunda circunstancia, acaso más importante, era que mientras se debatía sobre el modo de constitución de las Cortes, la elección de los integrantes de la futura Cámara se venía sucediendo a lo largo de 1810 sin atenerse al criterio estamental, siguiendo, por el contrario, los criterios establecidos en la Instrucción de la Junta Central de 1 de enero de 1810. En lo esencial, el procedimiento establecido en la Instrucción contemplaba la existencia de diputados provinciales, otros designados por las Juntas Superiores de Observación y Defensa y un tercer grupo elegido por las ciudades que históricamente habían tenido voto en Cortes, sin hacer referencia alguna al sistema estamental.

El resultado final fue que el 24 de septiembre de 1810 se reunieron las Cortes como Cámara única en la Isla de León. Como destaca el propio Lovett, ésta era la primera vez que la Nación española en su conjunto se hallaba representada en un Cuerpo representativo único. Hasta ese momento, cada una de las Cortes de los diversos Reinos peninsulares habían venido funcionando en el ámbito territorial que le correspondía. Incluso cuando, a partir de Felipe V, se reúnen unas únicas Cortes, en éstas se hallaban representadas las ciudades con derecho a voto pero en absoluto la Nación como ésta es entendida a partir de la Revolución francesa.[18]

Pese a la novedad que ello suponía en nuestra historia, las Cortes constituidas en Cádiz fueron plenamente conscientes del papel que les correspondía desempeñar en aquella tesitura y ocuparon una posición central en la estructura de poder. Artola se ha referido a las Cortes gaditanas como una auténtica Convención, en el sentido de un gobierno asambleario que reúne en sí el poder legislativo y ejecutivo, con diversos comités encargados de ejecutar las decisiones adoptadas por la Cámara. Si eliminamos del término Convención las resonancias más sangrientas del mismo, por su vinculación con el periodo del

[18] G. H. Lovett, *La Guerra de la Independencia y el nacimiento de la España contemporánea,* Ed. Península, 1975, vol. 1, págs. 337-339.

Terror durante la Revolución francesa, la calificación de Artola podría convenir a las Cortes de Cádiz.[19]

En este sentido, debe recordarse que el conocido Decreto de 24 de septiembre de 1810 atribuía a la Regencia el ejercicio del poder ejecutivo, si bien se trataba de una atribución interina, hasta que las Cortes eligiesen el gobierno que más convenga, y condicionada al reconocimiento de la soberanía nacional de las Cortes y al juramento de obediencia a las Leyes y Decretos que de ellas emanaren. Los términos del Decreto de 24 de septiembre debieron parecer tan ambiguos a la Regencia que tan sólo dos días después, el 26 de septiembre, dirigió a la Cámara una memoria en la que le solicitaba que ésta aclarase la extensión y límites de su poder, habida cuenta de que las Leyes tradicionales del Reino nunca antes habían diferenciado ni delimitado las potestades del legislativo y el ejecutivo. Las Cortes, mediante un nuevo Decreto de 27 de septiembre de 1810, respondieron que, hasta tanto se aprobase el Reglamento que delimitase los poderes del ejecutivo, la Regencia debía hacer uso de los mismos en cuanto fuera necesario para la defensa, seguridad y administración del Estado, aclarando que aquélla no gozaría de la inviolabilidad absoluta que corresponde al Rey. Finalmente, el 16 de enero de 1811, las Cortes aprobaron el Reglamento provisional del Poder ejecutivo que se hacía residir en el Consejo de Regencia, integrado por tres individuos designados por la Cámara (los miembros de esta última no podían formar parte de la Regencia) que eran removibles también por las Cortes. En todo caso, la Regencia se hallaba supeditada a las decisiones de la Cámara en los asuntos más importantes, como los relativos a la Hacienda Pública o la firma de tratados internacionales. Por otra parte, el examen de los Decretos aprobados por las Cortes durante 1810 y 1811 muestra el activismo de las mismas, decidiendo en todo lo relativo al ejército y la defensa, los tributos, la ordenación y salarios de los empleados públicos y el comercio con América, entre otras materias.[20]

---

[19] M. Artola, *De la Ilustración al Liberalismo. Jovellanos y Argüelles*, Urgoiti Editores, 2023, págs. 143 y sigs.

[20] En efecto, las realizaciones de las Cortes estuvieron a la altura de la conciencia que éstas tenían de su alto cometido histórico, puesto que las mismas emprendieron una obra que suponía una auténtica revolución. Hannah Arendt ha caracterizado el concepto de revolución en torno a tres notas básicas: en primer lugar, la aspiración a imponer un orden

Otra de las grandes incertidumbres que rodearon la convocatoria de las Cortes se refería a la elección de los diputados que debían formar parte de la Cámara. Si el modo de constituirse ésta era una cuestión ardua, la de la elección de los diputados no lo era menos. Las dificultades se pusieron de manifiesto cuando se apreció que la Instrucción de la Junta Central, de 1 de enero de 1810, incurría en una doble y grave omisión.

Por un lado, la Instrucción de la Junta Central planteaba una elección de base territorial sin considerar que la mayor parte del suelo peninsular se hallaba ocupado por el ejército francés, lo que hacía muy difícil la elección, así como el traslado de los electos hasta Cádiz. Más importante resultaba, a nuestros efectos, el olvido que afectaba a la representación de los españoles de América que la Instrucción no había tenido en cuenta. En esa tesitura, la Regencia hubo de aplicarse a suplir esas omisiones, aprobando una serie de resoluciones que venían a salvarlas.

En primer lugar, la Regencia aprobó la *Instrucción para las elecciones por América y Asia,* de 14 de febrero de 1810, en la que se decidió que los Virreinatos y Capitanías Generales enviasen a sus representantes a las futuras Cortes, a razón de uno por cada capital cabeza de partido. La elección debían hacerla los Ayuntamientos de

---

político nuevo; en segundo término, esa idea ha de ir asociada al *pathos* de la libertad; por último, la revolución implica una cierta irresistibilidad que impide a las fuerzas contrarias oponerse con éxito al movimiento revolucionario. H. Arendt, *Sobre la revolución*, Ed. Revista de Occidente, 1967, páginas 27 y sigs. A despecho del intento de sus propios autores de hacer pasar la Constitución de 1812 por una norma que daba continuidad a nuestro Derecho histórico (en lo que vanamente insiste Argüelles en su *Discurso Preliminar a la Constitución*), hemos de reconocer que la obra de las Cortes gaditanas reúne los caracteres propios de la revolución, aunque incruenta. Efectivamente, las Cortes implantaron un orden político radicalmente nuevo; garantizaron la libertad del individuo que los poderes públicos debían respetar; y, dentro de la Cámara, el grupo liberal que impulsaba los cambios revolucionarios actuó como una fuerza irresistible, lo que apenas dio oportunidades de oponerse eficazmente a los elementos realistas. Y así pareció entenderlo el Conde de Toreno, protagonista de los acontecimientos que aquí consideramos, que describió en su obra titulada *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*. Y así lo entiende hoy uno de los historiadores del periodo que afirma que el liberalismo peninsular, la fuerza que dominó la Cámara y determinó el contenido de sus realizaciones, tenía un cariz propiamente revolucionario, aunque matizado por los elementos de la tradición que veteaban su discurso y por la apelación a los precedentes de nuestro Derecho histórico. R. Breña Sánchez, El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824, *El Colegio de México,* 2006, págs. 54 y sgs.

esas capitales, con arreglo al sistema de ternas y posterior sorteo, del mismo modo que se ordenaba para la Península en la Instrucción de 1 de enero de 1810. Del contenido de la nueva Instrucción interesa destacar no sólo el sistema electoral establecido, sino el ardiente llamamiento a los españoles americanos que se contiene en el preámbulo de la misma. Se trata de un lenguaje que anticipa el que después sería el de los diputados peninsulares en relación con la cuestión americana.

La Instrucción de 14 de febrero de 1810 califica los acontecimientos vividos en la Península como una revolución, si bien incruenta, e invita a los españoles de América a participar en la reconfiguración política de España. La renovación que las futuras Cortes habían de acometer era vista como la expresión de un tiempo nuevo y la participación en la elección de los diputados elevaba a los españoles americanos a la dignidad de hombres libres, de modo que su destino no dependía ya de gobernadores ni virreyes, sino que estaba en sus manos.[21] Transcurridos tan sólo unos años, se hizo patente que nuestros compatriotas allende el Océano tomaron plena conciencia de que el destino se hallaba efectivamente en sus manos, lo que les permitía decidir entre seguir formando parte del Reino de España o independizarse, como finalmente hicieron.

A la Instrucción de 14 de febrero de 1810 siguieron otras resoluciones de la Regencia. Así, el *Decreto fijando el número de Diputados suplentes de las dos Américas y de las provincias ocupadas por el enemigo, y dictando reglas para esta elección,* de 8 de septiembre de 1810. En esa fecha ya se había constatado la dificultad que encontraban los diputados electos, tanto en los territorios peninsulares ocupados como en América, para acudir a la convocatoria de las Cortes, cuya apertura estaba inicialmente fijada para el 1 de marzo de 1810, por lo que ésta hubo de ser postergada. Pues bien, ante esa situación, la Regencia optó por la solución de designar suplentes de los electos que no pudiesen llegar a la Isla de León. Dichos suplentes

[21] J. E. Rodríguez llama la atención sobre la disociación entre la posición expresada en proclamas como el preámbulo de la Instrucción de 14 de febrero de 1810 y la actitud beligerante frente a la insurgencia que las autoridades españolas radicadas en América venían manteniendo allí. El citado autor destaca el desconcierto que una norma como la citada Instrucción debió suponer para las autoridades españolas en América, puesto que, a los ojos de éstas, el preámbulo de esa norma debió parecer más un manifiesto insurgente que un decreto gubernamental. *La independencia*…, pág.174.

debían ser elegidos entre individuos oriundos de los territorios peninsulares ocupados o de los Virreinatos y Capitanías americanas que, a la sazón, se hallasen en Cádiz y en la Isla de León. En el caso de los territorios americanos, el Decreto cifra en 30 el número de suplentes.

Todavía un día después, vería la luz la Adición a la Instrucción de 1 de enero para la elección de Diputados a Cortes, bajo la denominación de *Capítulos con arreglo a los cuales deberán ejecutarse las elecciones de Procuradores a Cortes para las provincias ocupadas por el enemigo,* de 9 de septiembre de 1810.

De todo ese complejo itinerario normativo, interesa mencionar el olvido relativo a la representación americana y su posterior subsanación, lo que podía ser entendido en una doble clave. Los diputados americanos podían percibirlo como una expresión del ensimismamiento de las instituciones peninsulares, ocupadas en solucionar sus propios problemas que, en primera instancia, no tuvieron en cuenta a los habitantes de los territorios americanos, aun siendo conscientes, al menos la mayoría más cualificada de sus integrantes, de que se hallaban ante un auténtico proceso constituyente de refundación de la Nación. A su vez, el hecho de que finalmente fuesen llamados a formar parte de las Cortes los representantes de la América española fue tenido por los liberales peninsulares como una muestra de generosidad, un ejemplo único entre las Naciones que poseían o habían poseído colonias que, sin embargo, no sirvió para apagar la llama de la insurgencia.

V. La elección de los diputados suplentes

La configuración de las Cortes atendía, como hemos visto, a un criterio territorial, tanto en la Península e Islas como en América. En la convocatoria y elección de los diputados, el criterio territorial es, lógicamente, el que adoptan todas las resoluciones de la Regencia que hemos citado. Sin embargo, también hemos advertido que la constitución de la Cámara fue particularmente complicada, debido a la situación crítica que afectaba a España, lo que hizo que el viaje de los diputados electos fuera una odisea o resultase simplemente imposible. Esas dificultades resultaron prácticamente insalvables para los diputados de ultramar. De hecho, sólo uno de los diputados elegidos en América, Ramón Power, diputado por Puerto Rico, pudo llegar a Cádiz a tiempo de estar presente en la constitución de las Cortes.

Así, durante el verano de 1810 resultaba ya evidente que gran parte de los diputados electos o propietarios no llegarían a la apertura de las Cortes. Ello condujo a la aprobación del *Decreto fijando el número de diputados suplentes de las dos Américas y de las Provincias ocupadas por el enemigo y dictando reglas para esta elección,* de 8 de septiembre de 1810, ya mencionado, que arbitraba una solución consistente en designar un colegio electoral entre los ciudadanos que, siendo originarios de los territorios peninsulares ocupados y de los dominios americanos, se hallasen en Cádiz en esas fechas. Por lo que se refiere a los diputados americanos, se calcula que un colegio de 177 electores eligió a 29 diputados suplentes de los electos en América.

Ese modo de elección supondría un motivo de impugnación de la legitimidad de las Cortes, puesto que en la designación no habían tenido una participación real los territorios a los que en teoría representaban. La reacción absolutista no dejó pasar este aspecto sin utilizarlo para negar la legitimidad de lo actuado por las Cortes, «puesto que los más de los que se decían representantes de las provincias, habían asistido al Congreso sin poder especial ni general de ellas», como subrayaba el *Manifiesto de los Persas*, que obtenía de ahí la conclusión de que se trataba de un «defecto insubsanable que causó la nulidad de cuanto se actuó».

El déficit en la elección de los diputados también tendría consecuencias, visto desde la perspectiva americana. En efecto, los llamados suplentes formaban parte de un grupo de españoles americanos cuya estancia en la Península había contribuido, posiblemente, a desvincularlos de los problemas y preocupaciones reales en los territorios que decían representar, buena parte de los cuales se hallaban en situación de insurgencia mientras se iniciaban y desarrollaban los trabajos en la Isla de León y posteriormente en Cádiz. Ello comprometía la legitimidad de los diputados suplentes, puesto que las circunscripciones que representaban ni siquiera podían tener noticia de su elección. Pero, sobre todo, podía marcar un distanciamiento entre lo que sucedía en el territorio representado y su representante.[22]

Entre los designados como suplentes se hallaba Mejía Lequerica. Éste, como otros residentes temporalmente en Cádiz, había

[22] Sobre la oposición en tierras americanas a la figura de los diputados suplentes, véase J. E. Rodríguez, *op.cit*., págs.151 y sigs.

acabado por arribar a la ciudad huyendo de los avances del Ejército francés, tras haber participado en la lucha del pueblo de Madrid contra el invasor. Mejía era natural de Quito y fue designado como diputado suplente por el Virreinato de Nueva Granada. El caso de Mejía Lequerica es especialmente significativo puesto que mientras era elegido como suplente, en Quito se desarrollaban los sucesos de agosto de 1810, el asalto a la cárcel en la que se hallaban detenidos los miembros de la Primera Junta de Gobierno Autónoma de Quito y el consiguiente enfrentamiento entre insurgentes y realistas que acabó con un importante número de muertos.[23]

VI. El grupo americano: configuración e ideología

El grupo de los diputados americanos (denominado *diputación americana* en los Diarios de Sesiones) fue uno de los grandes bloques que se definieron en el seno de las Cortes, algunos de cuyos individuos se mostraron especialmente activos y partícipes en los trabajos de la Cámara. Pero, ¿cómo se definía realmente ese grupo en el plano ideológico y cuáles fueron sus posiciones en relación con el asunto de la vinculación o independencia respecto de la monarquía hispana? Antes de avanzar sobre este aspecto, debemos aclarar que el término grupo se utiliza aquí en un sentido muy general que nada tiene que ver con el concepto de grupo parlamentario que hoy conocemos y que era completamente ajeno a los diputados gaditanos.

A nuestros efectos, la *summa divisio* de los diputados presentes en Cádiz los distingue entre peninsulares y americanos. Bien es cierto que esa división se vería después atravesada por posiciones ideológicas diferentes, de modo que la separación entre realistas y liberales se instalaría por igual entre los diputados representantes de ambos territorios. Más allá de su origen, los diputados se agruparon

[23] Esa discordancia entre los hechos violentos provocados por la insurgencia y la actividad parlamentaria gaditana se dio también, entre otros territorios, en Nueva España, en la que la primera fase de la insurgencia, dominada por Hidalgo y Morelos, vino a coincidir, aproximadamente, con la duración de las Cortes Generales y Extraordinarias convocadas en 1810. Sobre esta cuestión, vid. el vivaz paralelismo que R. Breña Sánchez traza entre ambas realidades en La España peninsular y la Nueva España ante los acontecimientos de 1808 (El liberalismo gaditano y la influencia novohispana en una era revolucionaria), *Historia mexicana, vol. 66*, núm. 1, 2016, págs. 161-208.

en función de planteamientos ideológicos, de modo que podemos encontrar americanos en el bando realista, también llamado absolutista o servil, así como en el liberal.[24] En el primero militaba, por ejemplo, el diputado peruano Blas de Ostolaza, eclesiástico, confesor del rey Fernando, al que acompañó al exilio en Valençay, firmante del *Manifiesto de los Persas* y partidario de Don Carlos; en tanto que otros, como los citados Power y Mejía Lequerica, se identificaban con los liberales peninsulares más significados, caso de Argüelles, Toreno y Muñoz Torrero.

Sin embargo, las afinidades ideológicas entre americanos y peninsulares no impedían la existencia de profundas discrepancias cuando se trataba de los problemas de América, así como la agrupación de los diputados americanos en torno a posiciones comunes en defensa de los intereses de los habitantes de aquel continente, más allá de sus diferencias ideológicas internas. Así, por ejemplo, en el curso de los debates encontramos a Ostolaza esgrimiendo argumentos sobre América de una radicalidad incompatible con sus posiciones realistas.

En lo que se refiere a su desenvolvimiento en las Cortes, los diputados americanos, sobre todo los más radicales, hicieron caso omiso de las insuficiencias que concurrieron en su elección, ya mencionadas, así como de las Instrucciones que los electores les habían

---

[24] La división realistas-liberales no deja de ser una simplificación de la realidad, puesto que ni siquiera los liberales compartían un sustrato intelectual único. Varela Suanzes-Carpegna ha analizado las corrientes ideológicas dominantes entre los diputados peninsulares y americanos. En el caso de los diputados americanos, siguiendo a Stoetzer, Varela subraya la influencia de la Escolástica española, sobre la que se superponen las corrientes iusracionalistas y el pensamiento constitucional. El citado autor se muestra más reacio a reconocer la influencia de la escolástica sobre los liberales peninsulares, limitándola a alguno de ellos como Muñoz Torrero. Varela señala la incompatibilidad del pensamiento escolástico con los planteamientos y realizaciones de los liberales en Cádiz y afirma la notable presencia entre los mismos de las tesis ilustradas (Locke, Rousseau, Sieyès…) y del historicismo nacionalista de Martínez Marina, que concurrían con los principios revolucionarios. El citado autor concluye afirmando lo que de sincrético había en el pensamiento del primer liberalismo español, que le impidió alcanzar la pureza, pero también la extremosidad, de otras latitudes. *La teoría del Estado*…, págs. 19-44. L. Villoro coincide en esa apreciación y destaca la notable presencia del pactismo en el ideario de los insurgentes de Nueva España, nutrido de la doble corriente que supone la Escuela de Salamanca (Vitoria, Suárez…) y el iusnaturalismo racionalista (Pufendorf). L. Villoro Toranzo, *El proceso ideológico de la revolución de Independencia*, Fondo de Cultura Económica, 2010, págs. 45 y sgs.

conferido. Sin embargo, conviene detenerse brevemente en el examen de dichas Instrucciones, que dan cuenta del estado de ánimo de los españoles americanos antes de propagarse la insurgencia.

Analicemos, pues, el tipo de mandato que los electores auténticos, los cabildos, habían dado a los elegidos en territorio americano, por más que muchos de ellos no pudieran llegar a Cádiz para ejercer efectivamente su labor. Como señala Rieu-Millán, la elección de los representantes de los territorios americanos en Cádiz estuvo rodeada de cierta ambigüedad en cuanto que no había una decisión clara sobre el tipo de mandato de que se trataba. En rigor, esa ambigüedad es predicable también respecto de los diputados peninsulares. Si tenemos en cuenta las numerosas declaraciones de los constituyentes sobre su vinculación con las Leyes tradicionales del Reino, podría pensarse que nos hallábamos ante procuradores como los que tomaban asiento en las antiguas Cortes. Sin embargo, ello no es así en cuanto que la mayoría de los diputados se comportaron como titulares de un mandato representativo que les dejaba un amplio margen de libertad para decidir, del que, efectivamente, hicieron amplio uso.

En el caso concreto de los diputados americanos, sus electores los dotaron de Instrucciones altamente precisas sobre cuestiones diversas, atinentes a la educación y al comercio, entre otras. De esas instrucciones estaban ausentes las posiciones más intensamente políticas y, desde luego, las actitudes revolucionarias. Sin embargo, los diputados suplentes, al menos los más destacados de ellos, desarrollarían planteamientos que sobrepasaban el contenido más humilde de esas Instrucciones. En tanto que las Instrucciones se centraban en los asuntos ya indicados (economía, comercio, creación de instituciones educativas…, sin poner en cuestión la vinculación con la metrópoli), los planteamientos de algunos de los diputados americanos se orientaron hacia una solución global y más profunda de las relaciones entre la metrópoli y América que llegaba a poner en cuestión esa relación.[25]

---

[25] Vid. M. L. Rieu-Millan, Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz: Elecciones y representatividad, *Quinto Centenario,* núm. 14, Madrid, 1988. La citada autora destaca que muchos de los diputados se comportaron como representantes de la Nación en su conjunto, antes que como representantes de un territorio determinado, lo que ocurrió, sobre todo, en el caso de los suplentes americanos designados en Cádiz. *Op. cit,* pág. 65. Sobre la gestación y el contenido de las Instrucciones, véase también Manuel Chust y Graciela Bernal, «Todos

Por más que los liberales americanos y peninsulares coincidiesen en muchos de sus planteamientos, los primeros no podían aceptar fácilmente una solución que se orientase en los términos del uniformismo y centralismo francés. El liberalismo americano podía coincidir con el de la metrópoli en el propósito revolucionario de dotar a España de una constitución liberal. Sin embargo, también exigía atención para los problemas americanos. Desde luego, ni siquiera los diputados más beligerantes, como era el caso de Mejía Lequerica, se situaban todavía en el plano de los insurgentes, aunque Mejía pidiera la amnistía para éstos. Su propuesta pretendía dar solución a las aspiraciones criollas dentro de la monarquía. Así, lo que Mejía demandaba era una suerte de autonomía para la América española, compatible con los principios de la revolución liberal.[26] Por su parte, Varela Suanzes-Carpegna identifica el modelo del grupo americano con una especie de monarquía cuasi federal añorante del pasado que había supuesto la monarquía de los Habsburgo, antes de que las reformas borbónicas impusieran un sistema más uniforme en América.[27] Finalmente, en referencia a Nueva España, Luis Villoro subraya lo que hay de retorno a las viejas y arrumbadas Leyes de Indias en los primeros movimientos que tienen lugar en el ámbito municipal de la ciudad de Méjico.[28]

A su vez, las propuestas de los diputados americanos eran generalmente rechazadas tanto por los realistas como por los liberales peninsulares, por más que algunas importantes votaciones sobre los derechos de América (las celebradas el 18 de enero y el 7 de febrero de 1811) arrojasen un resultado que denota la fisura que se había producido entre los propios diputados peninsulares. En particular, éstos rechazaban cualquier solución de naturaleza federal. Uno de los más reputados liberales, el Conde de Toreno, se oponía a esa solución

---

los sucesos que hemos observado son resultados de la revolución». El Trienio Liberal, el doceañismo y la cuestión nacional (provincial) americana*,* trabajo incluido en *El Trienio Liberal (1820-1823) los umbrales del constitucionalismo en la monarquía española: entre la teoría y la práctica,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.

[26] M. Chust, José Mejía Lequerica, un revolucionario en las Cortes hispanas, *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, núm. 14, 1999, pág. 60.

[27] J. Varela Suanzes-Carpegna, Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 (una visión de conjunto), *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 26, 2012, pág. 195.

[28] L. Villoro Toranzo, *op. cit*., págs. 48 y sgs.

advirtiendo del peligro que ello suponía, en cuanto que el federalismo llevaba en su seno el germen de la separación y la independencia.[29]

Pero no eran solo las discrepancias teóricas las que separaban a los diputados americanos de los peninsulares. Los primeros expresaron muy pronto la frustración generada por la actitud procrastinadora de las Cortes hacia las propuestas americanas. La respuesta dilatoria a los requerimientos americanos nacía de varias causas, entre las que no puede descartarse la identificación acrítica de los liberales peninsulares con ciertos principios ideológicos. La coincidencia que suponía apreciar la necesidad de luchar contra el absolutismo, tanto en España como en América, en lo que se hallaban conformes los liberales de los dos hemisferios, llevó a los de la Península a pensar, erróneamente, que arrumbada la monarquía absoluta e instaurado el régimen constitucional, los problemas de América estaban resueltos, como lo estarían los de la España peninsular.

Desde esa presunción, la posición de las Cortes fue con frecuencia de cierto ensimismamiento en los problemas peninsulares, postergando las soluciones que los representantes de la América hispana exigían de manera inmediata, como era la paridad en la representación de América y la Península en la Cámara. Los debates parlamentarios muestran el descontento y la frustración del grupo americano por el modo en que las Cortes postergaban la discusión sobre las cuestiones propuestas por aquel grupo.

El atractivo inicial que los ideales liberales ejercían sobre los diputados americanos, pudo llevar a éstos a la convicción de que merecía la pena participar en la aventura que suponía la fundación de un nuevo tipo de Estado que vendría a sustituir a la monarquía absoluta. Pero, sin duda, ello no era suficiente y los intereses no pudieron mantenerse alineados durante mucho tiempo. Sin duda, una parte significativa de los diputados americanos vislumbraba el objetivo último de la independencia, de modo que la falta de respuesta a sus pretensiones allanaba el camino hacia esa meta final.

Unos años más tarde, al margen ya del vértigo generado por los hechos que se sucedieron entre 1810 y 1813 y desde una situación que permitía la reflexión más serena, Argüelles se lamentaría por lo que

[29] J. F. Fuentes Aragonés, *Las Cortes de Cádiz…,* págs. 31 y sigs.

fue la actitud de la *diputación americana*. En su *Examen histórico de la reforma constitucional*, obra publicada dos decenios después de los acontecimientos vividos en Cádiz, el diputado asturiano denuncia lo que describe como una suerte de doblez del grupo de los disputados americanos, cuyas urgencias y veladas amenazas de independencia no eran conciliables con las proclamas de lealtad y fidelidad a la madre patria de ese mismo grupo.[30]

VII. Los debates parlamentarios acerca de América

1. La cuestión americana en los debates previos al debate constitucional

Uno de los aspectos más llamativos de las Cortes gaditanas es la inmediatez con que las mismas abordaron los grandes debates y realizaron las declaraciones de mayor calado. Las Cortes se constituyeron el 24 de septiembre de 1810 y, ese mismo día, bajo pretexto de declarar la legítima constitución de éstas, se aprobó el muy conocido Decreto de esa fecha, atribuido a la pluma de Muñoz Torrero y Manuel Luján.[31]

En el Decreto de 24 de septiembre de 1810, la Cámara declaraba ya el principio de soberanía nacional que se residenciaba en las Cortes recién constituidas, al tiempo que se afirmaba la separación de poderes y la inviolabilidad de los diputados, anticipando así algunos de los contenidos de la futura Constitución. Al día siguiente, 25 de septiembre de 1810, a propuesta del diputado americano Mejía Lequerica, fue aprobado un nuevo Decreto ordenando los tratamientos que habían de observarse para dirigirse a los distintos poderes del Estado, reservando el de majestad a las propias Cortes, lo que tenía un alto valor simbólico sobre el traslado de la sede del poder, que pasaba del monarca a las Cortes, depositarias de la soberanía nacional.

Mas los grandes debates, celebrados de manera tan inmediata a la sesión constitutiva, no iban a parar aquí. También el 25 de sep-

---

[30] A. de Argüelles, *Examen histórico de la reforma constitucional que hicieron las Cortes Generales y extraordinarias desde que se instalaron en la Isla de León el día 24 de setiembre de 1810, hasta que cerraron en Cádiz sus sesiones en 14 del propio mes de 1813*, Londres, 1835, tomo II, cap. VI, págs 44-46.

[31] Vid. Diario de Sesiones de 24 de septiembre de 1810.

tiembre de 1810 se abriría un nuevo debate sobre el modo en que había de hacerse llegar a las provincias y a los territorios americanos los Decretos aprobados, al hilo de lo cual surgió la primera propuesta del grupo americano. Éste planteó a la Cámara que la remisión de los decretos a América se hiciera junto con una declaración que había de contener tres puntos: el reconocimiento de la igualdad de derechos de españoles, tanto americanos como peninsulares o europeos; la ampliación de la representación de los territorios americanos como parte integrante de la monarquía; y la amnistía u olvido que «convendría conceder a todos los extravíos ocurridos en las desavenencias de algunos países en América.»

Sin embargo, esta propuesta se encontraría con la que sería la respuesta habitual ante algunas de las propuestas de los diputados americanos, de suerte que la mayoría de la Cámara no se oponía frontalmente a lo solicitado pero adoptaba una actitud dilatoria. Así, el Diario de Sesiones recoge un argumento que se repetiría con ocasión de posteriores debates sobre las pretensiones americanas y recoge el parecer de muchos diputados europeos que manifiestan «lo intempestivo de estas medidas en el actual momento, por ser materia que requería mucho pulso, examen y antecedentes de que aún se carecía; pero protestando siempre que nadie se oponía a la fraternidad de los dominios de Ultramar con los de Europa y a hacer las declaraciones ventajosas que conviniese hacer en su tiempo». El Diario termina reseñando el acuerdo adoptado: «Finalmente, reconociendo la mayoría de los vocales que la proposición de los señores americanos no podía decidirse en el momento, y que urgía por las razones indicadas la publicación de los dos decretos en España y Ultramar, se propuso para conciliar las diversas opiniones que reservándose para otro día proveer sobre la proposición de los americanos, se procediese a la publicación de los dos decretos.»[32]

La misma proposición volvió a la Cámara en su sesión del día 1 de octubre de 1810, en la que Mejía Lequerica reiteró la necesidad de aprobar la declaración que había sido aplazada el 25 de septiembre, a lo que la Cámara respondió postergando de nuevo el estudio y votación de dicha proposición. Ello obligó al grupo americano a

[32] Diario de Sesiones de 25 de septiembre de 1810.

recordar, dos días más tarde, que la aprobación de la proposición se hallaba pendiente, esta vez a través de un diputado que el Diario de Sesiones de 3 de octubre de 1810 describe como *un diputado de Buenos Aires*. Finalmente, el 15 de octubre de 1810 vería la luz el Decreto de esa misma fecha en el que se reconocía la igualdad de los habitantes de los dominios españoles en ambos hemisferios, dejando en manos de futuras decisiones de las Cortes resolver cuanto pueda contribuir a la felicidad de los españoles de ultramar, así como lo relativo a la representación que deban tener en las Cortes ambos hemisferios en lo sucesivo. Asimismo, se declara el olvido general de cuanto hubiese sucedido en los territorios de ultramar en cuanto reconozcan la *legítima autoridad soberana que se halla establecida en la madre patria*.

El Decreto de 15 de octubre sentaba un precedente importante en cuanto reconocía la igualdad de los españoles de ambos hemisferios con una fórmula que después pasaría al artículo 1º de la Constitución de 1812. El grupo americano había obtenido una aparente victoria en cuanto que la Cámara hacía suya la propuesta formulada por el citado grupo, incluyendo los tres puntos de la proposición presentada, si bien con un alto grado de inconcreción en lo que se refiere a la representación de los territorios americanos. Ello abría la puerta a un interminable debate sobre ese extremo, a lo largo del cual las Cortes se mostraron reticentes a aumentar la representación en proporción al territorio, conscientes de que la diferencia de población entre la Península y la América española determinaría que la representación de esta última superase a la de la España peninsular.[33]

Sólo dos meses después de haberse aprobado el Decreto de 15 de octubre de 1810, el grupo americano presentó otra propuesta, ésta

[33] Aun contando con la dificultad de establecer datos precisos, dada la ausencia de censos fiables, los autores cifran la población española no americana en torno a once millones de habitantes, en tanto que la población de la América española la superaba en varios millones de almas en el paso del siglo XVIII al XIX. Se trataría de una diferencia que los autores dan por cierta, aunque oscilante en cuanto al número exacto de habitantes que marcaba esa diferencia, según sea el estudio al que se atengan los autores que se han ocupado de este asunto. Vid. M. Hernández y Sánchez-Barba, La población hispanoamericana y su distribución social en el siglo XVIII, *Revista de Estudios Políticos,* núm. 78, 1954 y V. Pérez Moreda, Evolución de la población española desde finales del Antiguo Régimen, *Papeles de Economía Española,* núm. 20, 1984.

mucho más extensa y ambiciosa, cuyo debate daría lugar a discusiones cargadas de fricción y en las que las partes acabarían por exponer sus posiciones de un modo que anticipaba el naufragio de la posibilidad de llegar a un acuerdo y encontrar una solución para el problema de la América española. Los debates a los que dio lugar esa propuesta son sumamente ilustrativos y podemos acceder al detalle de los mismos por cuanto que, afortunadamente, la presentación de la propuesta vino a coincidir con el momento en que el Diario de Sesiones pasó de recoger acuerdos sucintos a reproducir los debates literalmente.[34]

Las intervenciones de la mayoría, si no todos, los diputados americanos que participaron en los debates expresan un mismo sentimiento de identidad nacional y de rechazo a cualquier expresión que, en su opinión, resultase incompatible con las luces del siglo XIX. Así, cualquier referencia a los dominios en América y más aún a las circunstancias de la conquista de los territorios americanos, sublevaba a los diputados procedentes de esos territorios, que no dejaron de protestar en cada una de las ocasiones en las que se produjeron esas referencias. En esa tesitura, la relación entre los diputados americanos y los peninsulares se irá enrareciendo cada vez más hasta desembocar en la ruptura encabezada por Mejía Lequerica y secundada por otros diputados americanos que supuso la solicitud de que se les excluyera de participar en los debates constitucionales.

Este nuevo episodio de las Cortes gaditanas comienza, en efecto, con la presentación de la proposición que los diputados americanos entregaron el 16 de diciembre de 1810. La proposición comenzaba por exigir la igualdad inmediata de representación entre americanos y peninsulares en las Cortes, incluía la solicitud de libertad de cultivos e industria, la libertad de comercio con los territorios de la Corona,

[34] La proposición fue presentada en la sesión secreta de 16 de diciembre de 1810. Sin embargo, los Diarios de Sesiones no dan cuenta de ello hasta el de 9 de enero de 1811, en el que se hace referencia a la misma y se da lectura al que sería el primer punto de dicha proposición, relativo a la igualdad de representación de los territorios americanos respecto de los peninsulares. Vid. O. M. Pabón Serrano, Las Cortes de Cádiz y los españoles de ambos hemisferios: el debate sobre la igualdad de representación entre americanos y peninsulares*, Revista Temas,* 2012, pág. 102. Sobre el contenido de la proposición de 16 de diciembre de 1810, Z. Maldonado Viloria, La representación americana en las Cortes de Cádiz y la lucha por la autonomía provincial: casos de Maracaibo y Tabasco, 1810-1814, *Revista de Ciencias Sociales, vol. VIII,* núm. 3, 2002.

la igualdad de derechos en el acceso a los cargos públicos y acababa pidiendo el restablecimiento de la Compañía de Jesús en los territorios americanos, entre otras demandas.

De los once puntos que contenía la proposición presentada, los meses siguientes se dedicarían al debate en profundidad del primero de aquéllos, relativo a la ampliación inmediata del número de diputados representantes de América en las Cortes, de modo que los demás fueron, si no olvidados, al menos postergados. Ello es sumamente expresivo de lo que era el pensamiento de algunos de los liberales americanos más destacados, mucho más interesados por el problema de la representación política que por los de naturaleza económica o comercial, como declararía abiertamente Mejía Lequerica.

De todos los diputados americanos, fue Mejía Lequerica, líder del grupo americano, el que se mostró particularmente combativo y dolido por la desatención con la que, en su opinión, se recibían las propuestas mencionadas. Mejía era un diputado fogoso, como acredita el Diario de Sesiones, dotado de gran capacidad para la oratoria y de una inteligencia que le llevaba a vislumbrar algunas de las desgracias que se seguirían de la falta de interés que las Cortes manifestaban hacia los problemas de América. Es por eso que merece la pena detenerse ya en la sesión de 20 de diciembre de 1810, en la que Mejía manifestó de forma algo abrupta su decepción por la actitud de la Cámara.

En la citada sesión se discutía una cuestión atinente a las provincias y a las maltrechas finanzas del Estado. En el curso de la misma, Mejía manifestó lo que era un *leitmotiv* de su discurso, esto es, que los problemas de la Península y de América debían ser tratados en pie de igualdad. Frente a ese argumento, Argüelles, su principal oponente en lo que sería un largo y continuado debate, se manifestó poniendo de relieve la urgencia que tenía el arreglo de los problemas de la Península comparados con los de América. Argüelles subrayaba la diferente situación de la España peninsular respecto de América, afirmando que la primera estaba «mal, muy mal», lo que no era el caso de América.

La réplica de Mejía al diputado asturiano constituye una intervención muy dura que anuncia la ruptura que se producirá al inicio de los debates constitucionales. Mejía intervino muy brevemente pero de forma harto desabrida. Tras insistir en la necesidad del arreglo común

e inmediato para los problemas de América, simultáneamente a las soluciones que se arbitrasen para la Península, termina anunciando la desafección del grupo americano en relación con los debates posteriores con la siguiente admonición: «si ha de ser solo el arreglo para las cosas de España, entiendan en ello solos los diputados de España». El lenguaje de Mejía es duro hasta rozar la descortesía y llama la atención la referencia a *España* como una entidad territorial y política distinta de América, sin los matices habituales que aludían a los habitantes de uno y otro lado del Atlántico como españoles pertenecientes a una misma comunidad política. Por lo demás, el tono utilizado por el diputado de Quito no pasó desapercibido para la Cámara que debió reaccionar con protestas, puesto que el Diario de Sesiones reseña que *se reclamó el orden* tras la intervención de Mejía Lequerica.[35]

Una vez más, el 9 de enero de 1811, se abordan los problemas de América al hilo también del debate sobre la proposición de 16 de diciembre del año anterior que constituye un verdadero programa de lo que eran las reivindicaciones americanas. De esa sesión es destacable la intervención de Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala. El diputado mejicano desgranó en su discurso los diferentes puntos que componían la proposición de 16 de diciembre de 1810, destacando cuanto se refería a la libertad de cultivos y, sobre todo, al acceso a los cargos públicos de los españoles de América, solicitando que se asegurase a los mismos al menos la mitad de los empleos públicos. A su vez, Gutiérrez de Terán, diputado suplente por Nueva España, planteó el que sería el asunto central de debate en lo sucesivo en relación con América: la igualdad de representación entre diputados europeos y americanos, pidiendo que se diese curso, de manera inmediata, a lo declarado en el Decreto de 15 de octubre de 1810 sobre la igualdad de la representación en los territorios de ultramar.

La cuestión que se planteaba era la de la representación proporcional al número de habitantes también en América, cuestión sobre la que las posiciones se delinearon de un modo claramente opuesto. Los diputados americanos exigían la ampliación del número de representantes de manera inmediata, atendiendo a criterios demográficos, de modo que América estuviese adecuadamente representada en los

[35] Diario de Sesiones de 20 de diciembre de 1810.

debates constitucionales que habían de iniciarse unos meses después. A su vez, los diputados peninsulares se dividían entre los que apoyaban esa pretensión y quienes deseaban postergar esa solución hasta la aprobación de la futura Constitución, en la que debería resolverse dicha cuestión y desarrollarse lo declarado en el Decreto de 15 de octubre de 1810.

Una vez más, en la sesión de 9 de enero de 1811, la réplica la dio Argüelles, cuya posición coincidía con la de quienes optaban por aplazar las soluciones para América hasta la aprobación de la Constitución, llevando esas soluciones a la futura Carta Magna. Argüelles situó el foco de su intervención en lo que ya hemos identificado como el asunto central del debate americanista: el primer punto de la proposición de 16 de diciembre de 1810 acerca de la igualdad en el derecho de representación de los territorios americanos frente a la Península. En su discurso, Argüelles manifestó la voluntad de atender y resolver el problema de la representación de la América española pero postergándolo a la aprobación de la Constitución, en la que debería quedar resuelto ese asunto, rechazando la solución urgente que requería el grupo americano, el cual exigía una decisión inmediata que asegurase la presencia en la Cámara de un número de diputados proporcional a la población de América.

En la intervención de Argüelles, en la citada sesión de 9 de enero de 1811, existe un pasaje en el que el diputado asturiano deja traslucir el problema que acaso preocupaba a los diputados peninsulares, por encima de cualquier otro, en lo que afectaba a la representación de los territorios americanos. A este respecto, Argüelles afirma: «He aquí un obstáculo que creo insuperable respecto de América en cuanto a darla (sic) igual representación en estas Cortes que la que tiene la Península. En aquel hemisferio nos hallamos con una población que excede a la de la madre patria y con la dificultad de clasificarla.» Argüelles expresa el temor de una parte importante de las Cortes a que los diputados americanos sobrepasasen a los peninsulares en número, además de hacer una velada referencia al problema que después ocupará a la Cámara por mucho tiempo: el del derecho al voto de los indios y de las castas de origen africano, a lo que sin duda se refería Argüelles al mencionar la dificultad de *clasificar* la población de América. Pero, en suma, se aplazaba de

nuevo la decisión sobre el primer punto de la proposición presentada en diciembre del año anterior que volverá a formar parte de los debates posteriores.[36]

Es preciso detenerse en este punto para destacar que la posición favorable a la ampliación inmediata de la representación americana era ampliamente compartida dentro del grupo de diputados americanos, de modo que la solicitud de igualdad en los criterios de representación era acogida y apoyada por los miembros de dicho grupo, con independencia de su signo ideológico. Junto a Mejía, se significaron otros diputados, como Power u Ostolaza, en la solicitud de la ampliación inmediata de la representación americana. La figura de Blas de Ostolaza, es particularmente interesante en cuanto que se trataba de un acendrado realista que había formado parte del círculo más próximo a Fernando VII, al que acompañó al destierro en Francia en calidad de confesor; fue firmante del *Manifiesto de los persas* y acabaría militando en el bando carlista tras la muerte de Fernando hasta 1835, fecha en la que murió fusilado en el curso de un motín en Valencia. Ostolaza fue diputado suplente por el Virreinato del Perú y en más de una ocasión intervino en una encendida defensa de los derechos de representación de la América española.

Power, a su vez, se distinguió en la sesión de 16 de enero de 1811, en la que se volvió a suscitar el asunto de la representación de la población americana. El Diario de Sesiones correspondiente a esa fecha registra un importante discurso de Power en el que se manifiesta de nuevo a favor de la igualdad de representación, declarando ser éste un derecho que se asienta sobre los textos históricos de nuestro Derecho y el Decreto de 15 de octubre de 1810. Por lo mismo, se opone a la dilación que los más destacados representantes del grupo liberal peninsular proponían, así como al argumento de que los nuevos diputados que completasen la nómina de los representantes americanos ya presentes en las Cortes no habían de llegar a tiempo de participar en los debates constitucionales. Frente a ello, Power afirma que toda la América española, a través de sus juntas y cabildos, tenía adoptadas ya las medidas necesarias para enviar cuanto antes a los nuevos representantes a la Península.[37]

---

[36] Diario de Sesiones de 9 de enero de 1811.

[37] Diario de Sesiones de 16 de enero de 1811.

La sesión de 18 de enero de 1811 resultaría decisiva para resolver la cuestión de la igualdad en la representación de americanos y peninsulares. De los discursos pronunciados en esa sesión sobresale nuevamente el de Mejía Lequerica, en el que se planteaban cierto número de cuestiones que, como también era habitual, ponían sobre la mesa el problema americano.

Mejía comenzó su discurso quejándose amargamente por la actitud dilatoria de las Cortes en lo que se refiere a los problemas de América, recordando que la cuestión de la representación era la primera de las once que se habían planteado el 16 de diciembre de 1810, preguntándose cuánto tiempo sería preciso para debatir las proposiciones restantes. «Los clamores de la América o son desoídos o son retardados», se lamenta el diputado, al tiempo que sostiene que la representación proporcional de la América española constituye la solución para atajar la insurgencia, puesto que la misma era efecto de la desigualdad.

Con su proverbial habilidad, Mejía aludía también al prestigio internacional de España que, en su opinión, se jugaba en ese asunto. El diputado se refirió a los argumentos que la obcecación en no reconocer la igualdad en la representación podía ofrecer a las naciones que, en esas fechas, ya estaban observando con enorme interés el movimiento insurgente. Al mismo tiempo, hacía una clara advertencia de que el uso de las armas no detendría la insurgencia, como tampoco lo harían las medidas en favor de la relajación de las reglas comerciales existentes, puesto que «géneros y agricultura necesita la América; pero más necesita y quiere fraternidad, confianza y honor», declaraba el diputado quiteño.

Por lo que se refiere a los futuros debates constitucionales, considerando la desigual representación existente en las Cortes, Mejía llega a poner en duda la viabilidad y legitimidad de la futura Constitución, afirmando que una presencia más amplia de diputados aseguraría la profundidad de los debates y la adecuada composición de las comisiones. Las dudas que el diputado avanza sobre la legitimidad de la Constitución son la antesala de la decisión a la que luego nos referiremos de no tomar parte en los debates constitucionales.

El discurso de Mejía alterna los párrafos más cargados de realismo, como el que anuncia la debacle del comercio español y de

la plaza de Cádiz si América se independizase, con otros en los que se deja ver su posición liberal y la creencia de que el reconocimiento de la igualdad de derechos era la solución que haría cesar el mal de la insurgencia, mucho antes que la concesión de las libertades de comercio. En esa visión alicorta de la realidad coincide con sus correligionarios, los liberales peninsulares, en cuanto que éstos daban por sentado que la abolición de la monarquía absoluta y la aprobación de una constitución liberal acabaría con cualquier veleidad independentista.

Desde la posición americanista, Mejía se deja llevar también por sus condicionantes ideológicos y se muestra dispuesto a sacrificar los requerimientos económicos de las proposiciones presentadas el 16 de diciembre anterior, en aras de sentimientos como la fraternidad que debía conducir al reconocimiento de la igualdad entre americanos y peninsulares. Resulta lícito preguntarse si esa actitud era compartida por la mayoría de los criollos que en el territorio americano se sublevaban por causas menos ideales, acaso, que las que movían a Mejía Lequerica. Como también es lícito preguntarse si no existía un posible divorcio entre los improvisados representantes de América en las Cortes de Cádiz, muchos de ellos suplentes y largamente ausentes del territorio americano, como el propio Mejía, y la realidad que se vivía al otro lado del océano.

Por lo demás, en la sesión de 18 de enero de 1811 se produjeron numerosas intervenciones en las que se manifestaron las posiciones de los miembros de la Cámara. En tanto que el grupo americano mostraba cierta unanimidad, los diputados peninsulares se dividieron entre quienes estaban a favor de la propuesta de igualar la representación de modo inmediato y quienes la postergaban hasta la aprobación de la Constitución.

En efecto, a la intervención de Mejía Lequerica seguirían todavía un gran número de ellas, tanto de diputados americanos como peninsulares.[38] Las posiciones entre estos últimos se dividieron entre

[38] En la sesión de 18 enero de 1811 intervino el mencionado diputado Ostolaza que secundó con gran énfasis la tesis de Mejía Lequerica acerca de la igualdad de representación, lo que evidencia la unidad del grupo americano cuando se trataba de los problemas de los territorios de ultramar, por encima de sus diferencias ideológicas. Y en la posterior sesión de 9 de abril de 1811, el mismo diputado asumió una posición aún más radical, afirmando que el único modo de conseguir que América contribuyese a los costes de la guerra era

quienes se mostraron a favor de la propuesta de conceder la igualdad en la representación a los territorios americanos de manera inmediata y quienes se manifestaron en contra. Entre los que eran contrarios a esa propuesta, debemos destacar la del diputado Luján que se lamentaba por el alegato de falta de legitimidad de las Cortes reunidas en Cádiz. Al mismo tiempo, el discurso de este diputado introducía una distinción entre el reconocimiento del derecho a la representación igual para la Península y los territorios americanos, ya recogido en el Decreto de 15 de octubre de 1810, y la ejecución y efectiva implantación de ese derecho. Esta última no podría llevarse a cabo de manera inmediata sin alterar y desequilibrar la composición de la Cámara, de modo que ello habría de esperar hasta la convocatoria de las Cortes ordinarias, una vez aprobada la Constitución.

Otros diputados se adhirieron a la distinción que formulaba Luján, de suerte que el reconocimiento genérico de la igual representación contenido en el Decreto de 15 de octubre de 1810, debía ser cosa distinta de la efectividad que hubiera de tener ese reconocimiento. Por ello, antes de proceder a la votación de lo propuesto por Luján, Muñoz Torrero propuso que se votaran separadamente ambas cuestiones: el reconocimiento del principio de igualdad que solicitaba el grupo americano por un lado y la ejecución o el modo de llevar a efecto ese principio por otro. Tras la protesta de Argüelles por lo confuso de lo que se sometía a votación, la propuesta fue votada en sus términos, sin la separación que proponía Muñoz Torrrero, y desechada por 64 votos frente a 56.[39]

Con todo, el debate sobre la igualdad de voto no pararía ahí. En efecto, en la sesión de 23 de enero de 1811, el grupo de los diputados americanos, a través del peruano Morales y Duárez, se adhirió en su integridad a la propuesta contenida en el voto que el diputado peninsular Pérez de Castro había formulado por escrito en la sesión de 18 de enero anterior. En dicho voto, de nuevo se solicitaba la igualdad de representación entre los españoles de ambos hemisferios, así como la inmediata aplicación de ese derecho, procediéndose a la elección de los diputados que ello requiriese en el territorio americano.

---

aprobar los once puntos de la proposición presentada por el grupo americano el 16 de diciembre de 1810.

[39] Diario de Sesiones de 18 de enero de 1811.

Así pues, el asunto volvió a discutirse en la citada sesión de 23 de enero, a pesar de que algunos diputados como Argüelles expresaron su reticencia a debatir una propuesta que juzgaban igual a la que había sido desestimada en la sesión del día 18 de ese mismo mes. Lo novedoso de los debates que ahora se abrían no era la propuesta sobre la que se discutía que, en efecto, era sustancialmente la misma que había sido ya desechada. La novedad estribaba en las cuestiones que se deslizaron en los debates a partir de ese momento, esto es, el problema del voto de los indios y de las llamadas *castas*, los miembros de la población de color que habían sido llevados a América como esclavos desde África.

En los nuevos debates, veteados ahora con el problema de las castas, destaca una vez más la intervención de Argüelles. En la sesión de 23 de enero de 1811, el diputado asturiano desarrolló dos argumentos esenciales: el primero de ellos se oponía a un reconocimiento inmediato de la igualdad de voto en tanto no estuviese resuelto el problema de quiénes debían tener derecho a voto en América, habida cuenta de los diferentes grupos de población que allí existían: criollos, indios y los que tenían su origen en África. Al mismo tiempo, Argüelles desarrollaba un argumento que era propiamente un reproche dirigido a los diputados americanos: «La América, considerada hasta aquí como colonia de España, ha sido declarada su parte integrante, sancionándose la igualdad de derechos entre todos los súbditos de V.M. que habitan en ambos mundos». Sin embargo, se lamentaba Argüelles, «esta mutación maravillosa no ha bastado a calmar los ánimos e inquietudes de los señores americanos».[40]

Se trata de un lamento no exento de perplejidad ante el hecho de que la generosa actitud de España, trayendo a las antiguas colonias a formar parte de la representación nacional, no hubiera sido suficiente para calmar los ánimos levantiscos de los españoles de América. Ese argumento se verá reflejado en la obra de los liberales peninsulares que nos han dejado sus memorias y expresa una cierta incomprensión hacia la cuestión americana, sobre todo en lo que se refiere a los condicionantes económicos y sociales que actuaron como causas de la independencia.

[40] Diario de Sesiones de 23 de enero de 1811.

Aunque después volveremos sobre ello, conviene señalar ya lo que acaso constituyó el mayor error de enfoque de los liberales doceañistas respecto del problema de América, esto es, la creencia de que el reconocimiento de libertades similares a las implantadas en la Península sería suficiente para apagar el fuego de la insurgencia, sin entender las restantes aspiraciones de ciertos sectores del criollismo, que iban mucho más allá de la obtención de un reconocimiento formal de igualdad.

De retorno al desarrollo de los debates parlamentarios, debemos recordar que, tras un nuevo debate en la sesión de 25 de enero de 1811, la propuesta contenida en el voto del diputado Pérez de Castro fue de nuevo debatida en la sesión de 7 de febrero de 1811[41]. El Diario de Sesiones correspondiente a esa fecha registra una encendida defensa de la extensión del derecho de voto a los indios, trayendo al debate fundamentos del derecho histórico de Indias, al tiempo que se aseguraba que existía una ordenada estructura administrativa en la América española que permitiría la celebración inmediata de elecciones. En la defensa del derecho al voto de los indios se destacó el limeño Morales y Duárez que, sin embargo, no se mostró tan favorable a extenderlo a las castas africanas. De hecho, el citado diputado afirmó que el Decreto de 15 de octubre de 1810 resolvía esa cuestión al reconocer la igualdad a *los naturales que sean originarios* de los dominios españoles en ambos hemisferios. Ello incluía a los indios, oriundos de América, pero no a las castas procedentes de África

Por supuesto, la discusión acerca de la representación de los indios y de la población de origen africano volvió a traer la cuestión sobre la base electoral de la representación americana y en la propia sesión de 7 de febrero de 1811 se procedió, finalmente, a votar la propuesta contenida en el voto escrito del señor Pérez de Castro. En este caso, la propuesta fue dividida en dos partes: la primera se refería a la igualdad de voto entre los territorios peninsulares y americanos y fue holgadamente aprobada por 123 votos a favor y 4 en contra; la segunda parte proponía que la igualdad en la representación se aplicase ya en las Cortes Extraordinarias (constituyentes) y ésta fue rechazada

[41] El Diario de Sesiones correspondiente a la de 18 de enero de 1811 había registrado la presentación de votos por escrito de algunos diputados sin precisar el nombre de los mismos.

por una exigua mayoría de 69 votos contrarios contra 61 favorables, lo que indica que una parte considerable de los diputados peninsulares votaron también a favor de la segunda parte de la propuesta.[42]

Sólo dos días después de esa sesión, el 9 de febrero de 1811, se aprobaba el *Decreto en que se declaran algunos de los derechos de los Americanos*, una norma que ha tenido menos fortuna en su difusión que otras aprobadas también por la Cámara, pero que refleja algunas importantes concesiones a las solicitudes del grupo americano. El Decreto de 9 de febrero viene a recoger el tenor de los acuerdos adoptados el 7 de febrero anterior, ampliándolos. En primer lugar, declara, una vez más, el derecho a la representación de la parte americana de la Monarquía en todas las Cortes que *en adelante* se celebren. A ello se añade el reconocimiento de la libertad de cultivos e industria en territorio americano y, finalmente, la igualdad en el acceso a toda clase de empleos y destinos, ya sean propios de la carrera eclesiástica, política o militar.

Al término del repaso que hemos hecho de los primeros debates de las Cortes de Cádiz, que fueron intensamente polarizados por la cuestión americana, no podemos menos que preguntarnos si el asunto planteado, esto es, la igualdad en la representación de los dos hemisferios en la Cámara, con la inmediatez con que era solicitada por el grupo americano, era un asunto tan crucial como para dar lugar a las intervenciones, a veces agrias, a las que dio lugar. Ciertamente, la representación americana no deseaba dejar pasar la oportunidad de participar con un mayor número de diputados e influir en los debates constitucionales. Por su parte, la mayoría de los diputados peninsulares siempre estuvo de acuerdo en extender la representación de la América española, pero una vez aprobada la Constitución, lo que no daba satisfacción a la pretensión americana.

Aun así, llama la atención que el grupo americano hiciese de ésta una cuestión esencialísima de la que dependería la aportación de América al esfuerzo bélico (Ostolaza *dixit*) o la propia vinculación a la monarquía hispana, según el tono, más o menos radical, de los discursos pronunciados. Discursos que en ocasiones incluían veladas amenazas de independencia, lo que sin duda fue posible gracias a la

[42] Diario de Sesiones de 7 de febrero de 1811.

creación de una atmósfera de libertad de expresión que hacía factible el tono de dichas intervenciones.

En cualquier caso, sorprende la seguridad y aplomo con que los integrantes del grupo americano se expresan, seguros de la fuerte posición que ocupaban como representantes de un territorio joven y pujante, frente a una España desarbolada en esas fechas. No era sólo la enorme distancia territorial entre la Península y los territorios americanos, sino el diferente momento histórico de ambos hemisferios, germinal en el caso de América, decadente en el de España, lo que sin duda determinó el carácter de aquellos debates. Esas diferencias hubiesen requerido de un esfuerzo de voluntad que no hicieron los liberales peninsulares pero tampoco los americanos, en cuyos discursos se vislumbra a veces un mayor interés en dar todos los pasos hacia la independencia que en buscar soluciones de compromiso, como escribirá Argüelles, en tono de queja, varios años después.

La queja de Argüelles no está absolutamente falta de razón, y así lo muestra otro importante documento entregado a la Cámara por el grupo americano y al que, una vez más, no se le concedió atención alguna. Se trata de la *Representación de la Diputación americana a las Cortes de España* de 1 de agosto de 1811, atribuida a la pluma de Guridi y Alcocer, diputado por Nueva España. En la sesión secreta de 23 de agosto de ese mismo año se dio lectura al texto, de lo que tan sólo se siguió la aprobación de una proposición en la que se instaba a la Regencia a adoptar las medidas necesarias para aplacar la insurgencia, *sin olvidar el medio de la fuerza* si fuera preciso.

Debido quizás a la escasa repercusión que la *Representación* tuvo en el ámbito parlamentario, la misma fue publicada en Londres y, posteriormente, en Méjico en 1820. El análisis de la misma es de interés a nuestros efectos por cuanto expresa el sentimiento del grupo americano en fechas tan tempranas como 1811. En términos generales, la *Representación* incurre en el doble lenguaje que Argüelles denunciaría en su *Examen histórico*, de modo que tras las proclamas de adhesión y fidelidad a la Metrópoli, aparece siempre la velada amenaza de la independencia.

La *Representación* trata de quitar importancia a los movimientos insurgentes que se venían produciendo y, sobre todo, de justificarlos. Para ello, la *Representación* cifra la causa última de las actitudes

insurgentes en el mal gobierno y declara el derecho de América a desvincularse de las Juntas y la Regencia peninsulares, pasando a gobernarse mediante sus propias Juntas pero manteniendo el vínculo con la Monarquía, que reinaría en ambos lados del Océano. Una tesis en la que, de algún modo, resuena el tradicional «Viva el Rey, muera el mal gobierno», así como los planteamientos a favor de la monarquía federal que después asumirán algunos líderes americanos. Por lo demás, la *Representación* recupera los viejos alegatos sobre la altanería con que los peninsulares habían tratado a los naturales de América y la desigualdad en el acceso a los cargos públicos, pero sin mencionar la aprobación del Decreto de 9 de febrero de 1811 ya aludido. Finalmente, aparece también otro de los argumentos que figuraban en la proposición de 16 de diciembre de 1810, la aspiración al libre comercio, concluyendo que en tanto no se removiesen esas causas, no cesaría la insurgencia.

2. El debate constitucional sobre el derecho de voto

En esa tesitura, comenzarían los debates constitucionales y en el curso de los mismos volvería a aparecer el asunto de la representación de los territorios americanos. Antes, sin embargo, tendría lugar un hecho altamente expresivo del quebranto de la relación entre los diputados americanos y peninsulares. El 23 de agosto de 1811, Mejía Lequerica y el Conde de Puñonrostro, su inseparable compañero, solicitaban que se les excusase de asistir a los debates constitucionales. El 25 de agosto siguiente, el acta de la sesión secreta correspondiente a ese día registra la denegación de la solicitud. No obstante, los solicitantes insistirían en su petición tan sólo un día después y ahora se sumaban a la misma los diputados americanos Esteban Palacios y Fermín Clemente. Un día más tarde, el 27 de agosto, Mejía y Puñonrostro reiteraban la solicitud y a la misma se adherían nuevos diputados americanos: López Lisperguer, Luis Velasco y Manuel Rodrigo. Finalmente, la solicitud era denegada en la sesión secreta correspondiente al 27 de agosto de 1811 por entender la mayoría que era ilegal dejar de asistir a los debates.

Aun cuando el resultado de la solicitud fuese el señalado, la insistencia de sus autores revela la crisis que se había abierto en el seno de la Cámara y la voluntad de cierto número de diputados americanos,

algunos tan significados como Mejía Lequerica, de desvincularse del debate sobre el texto constitucional que consideraban de algún modo ajeno a sus intereses, desatendidos en los debates previos. Y revela asimismo los recelos que se habían generado entre los representantes de América y los peninsulares, lo que era un presagio de la imposibilidad del acuerdo y de la definitiva separación de América. Con todo, el debate constitucional se iniciaría y en el curso de los trabajos de la Comisión y del Pleno de la Cámara volvería a repetirse la discusión sobre la representación americana, esta vez más centrada en la extensión del voto a los indios y a las castas de origen africano.

Una vez aprobada la Constitución, ésta incluía ciertos artículos atinentes al asunto del voto. Se trata de los artículos 1, 18, 22, 23, 27, 28 y 29 de la misma. Los tres primeros artículos definían quiénes ostentaban la condición de ciudadanos en términos algo contradictorios. Por un lado, los artículos 1 y 18 parecen reconocer la ciudadanía a los naturales de ambos hemisferios, sin distinción alguna. No obstante, la inclusión del artículo 22 rompe el generalizado reconocimiento de la ciudadanía y excluye de la misma a «los españoles que por cualquier línea son habidos y reputados como originarios del África», los cuales habrán de acreditar su virtud y merecimientos para ser ciudadanos. En consecuencia, los originarios de África sólo podían obtener carta de ciudadanía si en los mismos concurrían algunos de los méritos y condiciones que el propio artículo detalla. El artículo 22 establece que, en el caso de los originarios de África, «las Cortes concederán carta de ciudadano a los que hicieren servicios calificados a la Patria, o a los que se distingan por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos; de que estén casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio.»

Naturalmente, la distinción entre españoles y ciudadanos que el artículo 22 introducía habría de tener consecuencias sobre la representación política. Por un lado, el artículo 28 proclamaba la anhelada igualdad en materia de representación, de suerte que «la base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios», ratificando lo establecido en el Decreto de 15 de octubre de 1810. No obstante, la referida distinción entre españoles y ciudadanos y el

otorgamiento condicionado de la ciudadanía a las castas de origen africano incidía sobre la base electoral de los territorios americanos, puesto que esa base se componía, exclusivamente, de ciudadanos de origen y de individuos que hubiesen obtenido la carta de ciudadanía, esto es, los integrantes de las castas africanas que hubiesen alcanzado ese honor, dejando fuera al resto de los miembros de dichas castas. Así, el artículo 23 atribuía el derecho de sufragio activo y pasivo para la designación de los cargos municipales a los ciudadanos (*sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley*). El artículo 27 reservaba también el derecho de elección de los diputados a los ciudadanos (*las Cortes son la reunión de todos los Diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos*…). A su vez, el artículo 29 declaraba que la base electoral está compuesta por los naturales de los dominios españoles y de quienes hubiesen obtenido carta de ciudadanía, lo que excluía de esa base a los originarios de África, salvo aquellos que hubiesen obtenido la mencionada carta. Por supuesto, en los debates volvió a deslizarse la imputación de que los diputados peninsulares pretendían con ello reducir la base electoral en América, impidiendo que, tras aprobarse la Constitución, el número de los diputados americanos fuese superior al de los peninsulares.

Para defender la distinción entre españoles y ciudadanos, Muñoz Torrero acudió a la doctrina de la soberanía nacional y a la subsiguiente distinción entre derechos civiles y políticos. Los primeros son comunes y generales, pertenecen a todos los individuos y se refieren a la *justicia privada.* Los derechos políticos, por el contrario, atañen al ejercicio de los poderes públicos y no pertenecen necesariamente a todos los individuos, como sucede con los derechos civiles.[43]

En relación con esta decisión del constituyente se ha señalado que esas afirmaciones pugnaban con el reconocimiento del derecho de sufragio universal, aunque indirecto, que se establece en los artículos 34 y siguientes de la Constitución. Asimismo, se ha dicho que ello

[43] Diario de Sesiones de 6 de septiembre de 1811. En la intervención de Muñoz Torrero resuena la distinción que aparece en la Constitución francesa de 1791 entre derechos naturales y civiles que pertenecen a todos los ciudadanos y el derecho de sufragio que sólo corresponde a los ciudadanos activos, es decir, los que pagan una contribución directa determinada.

suponía introducir en nuestra primera Carta Magna, subrepticiamente, el principio de soberanía nacional y la más importante de sus consecuencias, la limitación del sufragio.[44] Sin negar lo que hay de verdad en ese reproche, debe destacarse que la Constitución articulaba el derecho de sufragio activo como sufragio universal indirecto de un modo mucho más amplio de lo que lo había hecho la Constitución francesa de 1791, que reservaba el derecho de sufragio a los llamados *ciudadanos activos* o contribuyentes directos. La afirmación del principio de soberanía nacional como principio básico de la Constitución (*la soberanía reside esencialmente en la Nación*) hubiese permitido llevar mucho más allá las consecuencias implícitas en ese principio, estableciendo el sufragio censitario como lo hacía la Constitución francesa y lo harían después buena parte de nuestros textos constitucionales. Sin embargo, la Constitución de 1812 limitaba esas consecuencias, aplicándolas sólo a los individuos de origen africano.

Como puede verse, la cuestión americana se planteó con mayor crudeza en los debates previos a la aprobación de la Constitución, centrados en gran medida alrededor de la igualdad en la representación de los territorios y el derecho de voto. Cerrado el ciclo constituyente, con el retorno de Fernando VII, la situación en América recibiría un tratamiento distinto, según el signo de los gobiernos. En el periodo 1814-1820, la respuesta fue básicamente militar, en tanto que con el Trienio Liberal se abrió de nuevo la actitud negociadora. En todo caso, lo que interesa subrayar a nuestros efectos, es la continuidad de los planteamientos liberales, empeñados en ver en la Constitución de 1812 la solución a los problemas de América, prescindiendo de nuevo de la realidad que ya tenían ante sus ojos de un modo que no podían obviar.[45]

---

[44] R. L. Blanco, América en Cádiz. El debate sobre la representación política de los territorios de ultramar en las primeras Cortes liberales españolas, *Pensamiento Constitucional,* núm. 17, 2012, pág. 29.

[45] Sobre el distinto tratamiento del problema de América, en cada uno de esos periodos, Ivana Frasquet afirma: «Las gestiones emprendidas por la monarquía española para evitar la independencia de América venían produciéndose desde que habían estallado los primeros movimientos a inicios de siglo. Durante los seis años que Fernando VII acarició la idea de reinar bajo el poder absoluto, entre 1814 y 1820, se combinaron los intentos de mediación con las potencias extranjeras y las soluciones militares. Así que, el inicio del Trienio Liberal no detuvo estas políticas, sino más bien las modificó, rebajando las aspiraciones de reconquista militar y reconduciendo la gestión hacia soluciones

Pero no es sólo que el liberalismo se mantuviera inamovible en sus posiciones y en la ingenua creencia de que la recuperación de las libertades pondría fin a la insurgencia. Sucedió también que su obstinación en aferrarse a la Constitución unitaria que acababan de aprobar como única vía posible, impidió abordar la solución federalista que proponían San Martín para el Perú o Iturbide para Nueva España, lo que hubiera supuesto situar a un miembro de la familia Borbón al frente de esos territorios, dando paso a una suerte de federación unida por la presencia de monarcas de la misma familia. Los liberales rechazaron de plano esa fórmula por cuanto rompía el principio de unidad Nacional y no se ajustaba al texto constitucional. Un argumento que, por supuesto, aprovechó Fernando VII para oponerse igualmente a esa solución, si bien por razones íntimas muy distintas, puesto que de ningún modo estaba dispuesto a renunciar a sus derechos dinásticos sobre América.[46]

---

conciliatorias.» I. Frasquet, España en la encrucijada. Políticas y negociaciones ante las independencias hispanoamericanas durante el Trienio Liberal*, Pasado y Memoria*, número 27, 2023, pág. 39.

[46] Sobre el proceso negociador y los debates habidos, dentro y fuera de las Cortes, así como sobre la posición del monarca durante el Trienio, véase I. Frasquet, Independencia o Constitución: América en el Trienio Liberal*, Historia Constitucional,* núm. 21, 2020, págs. 170-199; G. Butrón Prida, Liberales y absolutistas ante la cuestión americana, del fin del Trienio a la segunda restauración (1822-1824), *Pasado y Memoria,* núm. 27, 2023, págs. 6-30. Véase asimismo M. Chust, Los diputados novohispanos y centroamericanos en las cortes del trienio: El tránsito del autonomismo al independentismo, 1820-1821, *Americania*, núm. 16, 2022, págs. 147-174, trabajo que se centra en el debate de las propuestas autonomistas consistentes en extender las diputaciones provinciales contempladas en el Título VI de la Constitución de 1812 e incrementar sus competencias. Para resumir lo que en definitiva fue la aproximación liberal al problema de América, hacemos nuestras las palabras de Ivana Frasquet que resumen con gran acierto lo que el examen de los documentos históricos (Diarios de sesiones, memorias…) revela, esto es, la doble incomprensión a la que se refiere la autora citada: «Desde su perspectiva, los liberales españoles siempre consideraron que había un espacio político entre la independencia y la guerra, el de la Constitución de 1812, que ofrecía las ventajas políticas y económicas adecuadas sin necesidad de una ruptura. Pero en este firme convencimiento olvidaban que, en algunos territorios, los americanos ya disfrutaban de un gobierno representativo y de su propia Constitución, por lo que la monarquía constitucional española no tenía nada que ofrecerles. Por su parte, la mayoría de los liberales del Trienio no alcanzaron a comprender y a aceptar que el éxito de la revolución en España suponía, en su aplicación doctrinal y en su praxis política, la independencia en América. Simplemente, algunos no podían concebir que el imperio, tal y como lo habían conocido, dejara de existir.» I. Frasquet, *España en la encrucijada…,* pág. 51.

VIII. Consideraciones finales

Tras cuanto hemos dicho, las preguntas surgen inevitablemente y nos llevan en cierto modo al ámbito de las proyecciones históricas. Podemos preguntarnos si las Cortes de Cádiz y los liberales que las dominaron pudieron actuar de otro modo y haber salvado el imperio español manteniendo los dominios americanos. Al no haberlo hecho así, la cuestión que se plantea es si pecaron de falta de altura de miras o la entidad y la urgencia de los problemas que acuciaban a la Península eran tales que no permitían a la Cámara ocuparse seriamente del problema americano. Y en caso de que las Cortes hubiesen dedicado a la cuestión americana la atención que los diputados de ultramar reclamaban, ¿hubiese sido posible una solución de compromiso?

Éstas y otras muchas preguntas surgen a propósito del asunto que nos ocupa y su respuesta no es posible sin traspasar la incierta línea de la ficción histórica. Sin embargo, sí es posible analizar las razones que pudieron llevar a las Cortes a postergar el estudio y la respuesta a las demandas de los diputados americanos. A propósito de esta cuestión ya hemos mencionado algunos de los argumentos que, por ejemplo, Argüelles había dado a las demandas de Mejía Lequerica, afirmando que la situación en España era *mala, muy mala*, en tanto que América no se hallaba en absoluto en esa situación, de modo que la atención a los problemas de la Península debía ser prioritaria y pasar por delante de la solución de los problemas americanos.

Ciertamente, a Argüelles no le faltaba razón y cualquiera que conozca la historia del periodo al que nos referimos, debe concluir que la situación de la España europea era poco menos que desesperada. El monarca era rehén de Bonaparte en Francia y las estructuras de poder habían desaparecido casi por completo, sustituidas a toda prisa por las Juntas que aparecieron en todo el territorio peninsular; éste, a su vez, estaba ocupado por los franceses en su práctica totalidad, de modo que el territorio libre de esa presencia se había reducido a la ciudad de Cádiz, por más que esta ciudad parezca haberse acomodado con cierta complacida facilidad a ese inédito escenario;[47] la tesorería se hallaba

[47] Acerca de la vida en Cádiz durante la ocupación francesa, nos remitimos a la obra de referencia de Ramón Solís, *El Cádiz de las Cortes. La vida cotidiana en la ciudad en los años de 1810 a 1813*, Sílex, 2012. M. Bustos Rodríguez matiza la optimista y más

en situación de mínimos como dejan traslucir algunos de los debates parlamentarios; al mismo tiempo, el proyecto liberal había de superar fuertes resistencias reaccionarias, lo que acaso explique el intento casi obsesivo de los liberales por hacer residir la reforma constitucional sobre los pilares de la tradición histórica española, ocultando la raíz ilustrada y revolucionaria de la Constitución.[48]

Considerando esa complejísima situación, es fácil disculpar la actitud de las Cortes, acuciadas por el deseo de contener a los franceses y ganar la guerra, articulando entre tanto una estructura política moderna que marcaría el inicio de la España contemporánea. Sin embargo, la situación bélica no explica totalmente la desatención hacia los problemas de los territorios americanos. En nuestra opinión, existen también causas fuertemente relacionadas con la ideología que profesaba el grupo liberal, que acaso impidió a sus miembros entender las dimensiones reales del problema americano.

Son varios y altamente significativos los testimonios que acreditan que nuestros liberales creían con sinceridad que los problemas

---

extendida visión sobre la vida en la ciudad de Cádiz durante la Guerra, en los siguientes términos: «A pesar de la euforia liberal y del recuerdo que ésta ha dejado, la ciudad vive los acontecimientos de forma dramática. Aislada durante los casi dieciocho meses que dura el asedio francés a la ciudad, la situación es verdaderamente difícil, contrastando con el brillo que posteriormente se le ha querido atribuir con motivo de su capitalidad temporal y de la promulgación en ella de la primera constitución liberal española de 1812.» Vid. *Cadiz en el Sistema Atlántico…*, pág. 514.

[48] El Discurso preliminar a la Constitución, atribuido a Argüelles, es la expresión más acabada de ese intento. En las primeras líneas del mismo puede leerse lo siguiente: «Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la Legislación española, sino que se mire como nuevo el método (…) que el adelantamiento de la ciencia del Gobierno ha introducido en Europa un sistema desconocido en los tiempos en que se publicaron los diferentes cuerpos de nuestra Legislación». Sin embargo, las confesiones posteriores de Argüelles, contenidas en su *Examen histórico*…, desmienten el apego inquebrantable a la tradición, así como la idea de que sólo es nuevo el método que se ha utilizado para ordenar las reformas. En efecto, en algún pasaje de esa misma obra se da cuenta del cálculo político que había detrás de algunas decisiones como la de incluir una sola Cámara en la Constitución en lugar de las dos que integraban el Parlamento Británico que el propio Argüelles conocía tan bien, habida cuenta de su estancia en Londres antes de formar parte de las Cortes gaditanas. En dicha obra, Argüelles afirma sin ambages que la opción por el sistema unicameral no fue motivada por razones históricas de ninguna clase, sino por el deseo de impedir que la nobleza pudiera hacerse fuerte en una cámara de base no electiva y dotada de veto que pudiera oponerse a las decisiones adoptadas en la cámara de los diputados electos. *Op. cit.,* tomo II, págs. 72 a 74.

de la península y de América eran comunes y, en realidad, uno solo: la falta de libertad y la opresión que el poder absoluto suponía para los individuos de ambos hemisferios. Así, removida esa causa con la aprobación de la Constitución de 1812, no debería haber ya razones para la insurgencia en los territorios americanos.[49]

En páginas precedentes hemos visto que el propio Mejía sostuvo en alguna ocasión esa opinión. El mismo argumento se repitió durante el Trienio Liberal, de modo que cuando se planteaba qué hacer con los diversos focos de insurrección americanos, la Junta Provisional que siguió al pronunciamiento de Riego, sostuvo ingenuamente que éstos cesarían tan pronto como los insurgentes conociesen la noticia del restablecimiento del régimen constitucional en la Península, lo que traería la paz a aquellos territorios.[50]

La pregunta que surge de inmediato es si los liberales doceañistas estaban tan ciegos y obcecados como para ofrecer principios y derechos individuales allí donde los territorios reclamaban independencia, donde los habitantes de esos territorios exigían libertad de comercio y acabar con el viejo monopolio peninsular y donde el movimiento criollo demandaba la igualdad en el acceso a los cargos públicos, entre otras reivindicaciones.

Tal vez la cuestión no sea tanto de ceguera u obcecación como de perspectiva unilateral, el tipo de perspectiva que impone la

---

[49] Sanchez Agesta, afirma que entre los liberales de Cádiz era una convicción generalizada la de que la decadencia española no era debida a razones económicas, militares o de ningún otro tipo, sino que estaba vinculada a razones políticas y constitucionales, al abandono de las viejas instituciones y su sustitución por la monarquía absoluta, de modo que era esta situación la que había que abrogar y hacerlo para los habitantes de ambos hemisferios. Véase su *Introducción al Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pág. 31. Costeloe coincide en esa afirmación al señalar que los liberales confiaban realmente en que la aprobación de la Constitución pondría fin a la insurgencia, una confianza que comenzó a quebrarse cuando se apreció que, una vez aprobada la Carta Magna, ello no aplacó en absoluto a los insurgentes. M. P. Costeloe, *La respuesta a la Independencia. La España Imperial y las revoluciones hispanoamericanas, 1810-1843*, Fondo de Cultura Económica, 1989, págs. 74 y sgs.

[50] Vid. E. García Monerris y C. García Monerris, *El Trienio Liberal en España (1820-1823). La guerra entre la libertad y la tiranía* en I. Frasquet *et al*., *El Trienio Liberal y el espacio atlántico. Diálogo entre dos mundos,* Marcial Pons, 2022, pág. 32. Esa infundada creencia estaba presente en la proclama que Riego dirigió a las tropas en Las Cabezas de San Juan, en la que aquél niega que sea preciso enviar barcos y hombres a América, afirmando: «La Constitución, sí, la Constitución, basta para apaciguar a nuestros hermanos de América.»

ideología, sobre todo las ideologías fuertes, entre quienes las profesan. David Easton ha subrayado que la adopción de un punto de vista unilateral ante la realidad constituye una nota definitoria de la noción de ideología. El citado autor señala como un aspecto inherente a la ideología la capacidad que ésta tiene de incidir en la comprensión de la realidad desde ciertas claves de interpretación de la misma. La ideología permite, así, interpretar el pasado, explicar el presente y tener una visión de futuro desde una determinada óptica, a costa de reducir la complejidad de la realidad.[51]

El caso más evidente de ideología fuerte que cumple con perfección la caracterización de Easton es el marxismo. El liberalismo es, sin duda, menos dogmático pero en su momento también constituyó una ideología dominante que aspiraba a ordenar la sociedad con arreglo a ciertos principios inamovibles que asegurarían la felicidad de las comunidades humanas. Por lo demás, no puede desconocerse que el liberalismo se halla fuertemente vinculado con los ideales de la Ilustración y ésta supone también un cuerpo de ideas que facilitaba una aproximación a todos los ámbitos de la vida social y una apertura positiva hacia el futuro, como destaca Paul Hazard.[52] Pues bien, teniendo en cuenta que los liberales que dominaron los debates de las Cortes se alimentaban de la doble corriente intelectual y política que suponía el liberalismo y la Ilustración, parece lógico suponer que participasen también del *a priori* ideológico que afirmaba que la supresión de la tiranía y la afirmación de las libertades constituía la meta a la que debían aspirar, que haría posible la feliz realización del ser humano en cualquier lugar.

---

[51] Easton, autor de una de las definiciones de ideología más citadas, estructura ese concepto en torno a algunas notas básicas. Por un lado, la identificación de los individuos con una determinada ideología constituiría una suerte de respuesta de los seres humanos a la necesidad de explicarse su posición en la sociedad y el entorno que les rodea, asumiendo que esa explicación es verdadera, da cuenta del mundo real y permite interpretar el pasado y orientarse en el futuro, al tiempo que satisface el deseo de los individuos de conocer y aprehender la realidad social e histórica. Sin embargo, como el propio Easton afirma, frente a la sencillez de la explicación ideológica, el mundo es complejo, recalcitrante y puede ser ininteligible, de modo que la aproximación ideológica ofrece cierta confortabilidad a cambio de reducir la complejidad de lo real. Así, el reduccionismo constituiría una segunda nota decisiva en la caracterización de la noción de ideología del autor citado. D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, 1965, págs. 43 y sigs. y 295.

[52] P. Hazard, *El pensamiento europeo en el siglo XVIII*, Alianza Universidad, 1985, pág. 20.

Sólo desde esa perspectiva se explican los testimonios que hemos destacado acerca de la presunta identidad del problema que afectaba a los españoles americanos y peninsulares, así como la convicción de que, removida la causa de ese problema (el absolutismo), se habría resuelto el mismo en ambos hemisferios. Únicamente desde ese punto de vista se entiende la proclama que Derozier atribuye al poeta Quintana, en la que éste se dirige a los hermanos americanos invocando ideales de fraternidad y manifestando una cierta incredulidad ante el hecho de que la extensión del reconocimiento de la libertad a los españoles de América no hubiera sido razón suficiente para detener el movimiento de insurgencia que allí se vivía.[53]

Es difícil negar que en el liberalismo doceañista hay una cierta dosis de ingenuidad y falta de realismo de raíz ideológica. Lo que resulta más objetable es la reiterada imputación hecha desde la historiografía de lengua inglesa a los liberales, en el sentido de que se opusieron al reconocimiento de la igualdad en la representación desde posiciones interesadas y carentes de perspectiva.[54] Esa imputación puede ajustarse a la realidad en lo que afecta a la libertad de comercio

---

[53] La cita en D. Martínez Torrón, *Los liberales románticos españoles ante la descolonización de América*, Ed. MAPFRE, 1992, pág. 171.

[54] Vid. T. E. Anna, *España y la Independencia de América*, Fondo de Cultura Económica, 1986, págs. 105 y sgs. Vid. asimismo B. R. Hamnet, *La política española en una época revolucionaria, 1790-1820,* Fondo de Cultura Económica, 2011, págs. 121 y sgs. Esas posiciones son muy críticas con el trabajo de las Cortes, sin valorar la significación política que tenía el hecho de que la metrópoli llamase a los representantes de las colonias a participar en su parlamento y en el proyecto de Constitución que la Cámara planeaba aprobar, por más que la representación de peninsulares y americanos no fuese igualitaria. Asimismo, esa crítica posición desconoce que la igualdad en la representación fue un asunto que se suscitó en el seno de las Cortes pero el mismo estaba ausente de las instrucciones que los cabildos entregaron a los diputados electos propietarios, lo que indica que ese asunto no era prioritario para los que habían otorgado su representación y tampoco lo era para los elementos más radicales por razones distintas. Vid. Rieu-Millan, *Los diputados americanos*…, citado en la nota 24. Sobre este particular, véase también F. X. Guerra que analiza las instrucciones dirigidas a los representantes de los territorios americanos en la Junta Central (a la que nunca llegaron a incorporarse) para concluir que el contenido de dichas instrucciones tenía un cariz marcadamente local, de modo que «la parte propiamente política de todos estos documentos (…) aparece como relativamente escasa, por lo menos en relación con la fuerza que tiene el debate político en la Península.» F. X. Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas,* Ediciones Encuentro, Madrid, 2009, pág. 263.

pero no en el caso de la igualdad en la representación. En este sentido debe recordarse que esa igualdad fue tempranamente reconocida en el Decreto de 15 de octubre de 1810, si bien es cierto que la mayoría optó por retrasar los plenos efectos de ese reconocimiento hasta que estuviese aprobada la Constitución. Por lo demás, la sesión de 7 de febrero de 1811 es altamente significativa a este respecto: en la misma se sometió a votación, separadamente, la declaración de la igualdad en la representación y la entrada en vigor de la misma de modo inmediato. Pues bien, la declaración que reconocía nuevamente la igualdad fue aprobada prácticamente por unanimidad, únicamente con cuatro votos en contra; en tanto que la propuesta de otorgar efectos inmediatos a esa declaración fue rechazada pero con ocho votos de diferencia entre quienes votaron en contra y a favor, lo que prueba que un considerable número de diputados peninsulares se sumaron a sus homólogos americanos también en la votación de la segunda parte de la propuesta.

Por otra parte, debemos recordar que el pensamiento liberal europeo había centrado su discurso inicial en la consecución de la libertad individual, obviando completamente la posibilidad de que nuevos pueblos y naciones solicitasen esa misma libertad de manera colectiva. Con carácter general, el liberalismo europeo no tuvo necesidad de afrontar seriamente la reivindicación de la libertad de los pueblos y naciones hasta el estallido revolucionario de 1848. Antes de esa fecha, únicamente los revolucionarios norteamericanos habían incluido esa vertiente en su propio ideario, pero es sabido que los liberales españoles bebían preferentemente en las fuentes de la cultura política francesa, a la que este problema parecía serle ajeno a pesar de los tempranos movimientos independentistas haitianos.

En el análisis de la Declaración de independencia de los Estados Unidos, habitualmente se ha enfatizado el contenido del segundo párrafo de la misma. Se trata del conocido párrafo que comienza afirmando «Sostenemos como evidentes estas verdades…», entre las cuales aparece la afirmación de que los gobiernos se crean para garantizar los derechos inalienables de los que el Creador ha dotado a los hombres como la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. De modo que cuando los gobiernos ignoran o destruyen esos principios,

el pueblo tiene el derecho de abolir ese gobierno y sustituirlo por otro.[55]

Los planteamientos de la Declaración de Independencia norteamericana pueden coincidir en gran parte con los de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa, aunque las fuentes de las que beben ambos documentos sean distintas. Sin embargo, un importante elemento diferencial entre ambas Declaraciones viene dado por la situación colonial que se daba en lo que después serían los Estados Unidos de América. Es por ello que no puede dejar de mencionarse el párrafo con el que se inicia su Declaración de Independencia, que los insurgentes de los territorios españoles en ese mismo continente podían subrayar con toda propiedad, en cuanto afirmaba que «en el curso de los acontecimientos humanos se hace necesario para un pueblo disolver los vínculos políticos que lo han ligado a otro y tomar entre las naciones de la tierra el puesto separado e igual a que las leyes de la naturaleza y el Dios de esa naturaleza le dan derecho».

En efecto, lo que la Declaración norteamericana mostró es que la reacción contra la opresión no se resolvía sólo en la concesión de la libertad individual. Ésta era, sin duda, la tesis francesa, tan cara a los liberales españoles. Pero los revolucionarios norteamericanos extrajeron consecuencias añadidas de la pugna contra el gobierno británico. Los revolucionarios norteamericanos, como después lo harían los de la América española, se preguntaron legítimamente qué sentido tenía permanecer unidos a un gobierno que se oponía radical-

[55] Carl L. Becker destaca, con razón, que la teoría del gobierno que ahí se expresa constituye el núcleo de la Declaración. La relación de agravios que siguen a ese párrafo actúa como la causa inmediata para articular y llevar a la práctica una construcción doctrinal que nace de fuentes ilustradas, en particular de Locke. Vid. C. L. Becker, *The Declaration of Independence. A study in the history of Political Ideas*, Vintage Books, 1970, págs. 14 y sigs. La ocasión para implantar la incontestable construcción ideológica que subyace en el segundo párrafo de la Declaración vino dada por la obstinada política de Jorge III y del Parlamento británico. El enfrentamiento con la metrópoli (ley del timbre, conflicto del té…), ofreció a los autores de la Declaración de Independencia la ocasión de llevar a término sus ideas y articular un modo de gobierno (el republicano) que ponía en cuestión el sistema monárquico europeo. El propio autor que hemos citado subraya la inextricable ligazón que existe entre ambas partes de la Declaración, de modo que la afirmación de las verdades que contiene la Declaración, unida a la relación de agravios que figura en la misma, justificaba la necesidad de poner en juego la mencionada teoría del gobierno, así como la rebelión y, finalmente, la obtención de la independencia.

mente al desarrollo de los territorios en los que vivían, a las libertades económicas y al autogobierno de los mismos. La aspiración liberal a la realización personal en un ámbito de libertad podría resultar más eficaz en un territorio desligado por completo de la metrópoli, cuando ésta se presentaba como el primer y más importante obstáculo para alcanzar esos deseables objetivos.

La Declaración norteamericana no reclama sólo un gobierno que garantice la libertad de los individuos, sino que también proclama el derecho de los pueblos a su liberación y autoafirmación, desligándose de la metrópoli y ocupando su lugar entre las naciones de la tierra. Pero esto último es lo que nuestros liberales no quisieron ver o no tuvieron suficientemente en cuenta, acaso por su rechazo a la doble solución, republicana y federalista, que el sistema constitucional estadounidense había incorporado.

En ese rechazo se destacó el Conde de Toreno, quien se mostró intransigente con cualquier planteamiento federalista, desde la perspectiva unitaria que él y otros conspicuos liberales adoptaban, incompatible con cualquier veleidad descentralizadora. Sin embargo, Mejía Lequerica apuntó la posibilidad de que el ejemplo de los Estados Unidos tuviese un efecto atractivo en los territorios españoles y lo hizo con ocasión del debate sobre la representación americana en las Cortes siguiendo criterios de proporcionalidad. En esa sesión, el diputado afirmó que, de mantenerse el rechazo de esa petición, «los Estados Unidos pueden introducir fácilmente el espíritu de independencia en nuestros dominios ultramarinos», aunque sin mayores precisiones ni pronunciarse a favor de la adopción de las estructuras políticas estadounidenses.[56]

La cuestión de la influencia de la Declaración de Independencia y de la revolución norteamericana sobre el proceso de independencia de la América española ha sido muy debatida sin que se registre unanimidad sobre ello. Jaime E. Rodríguez se ha ocupado de este asunto para negar que la independencia de los Estados Unidos haya actuado como una causa de la independencia de los países vecinos del sur. Este autor enfatiza la distinta cultura política de la que se nutrían los protagonistas de la independencia de la América

[56] Diario de Sesiones de 18 de enero 1811. Sobre la cuestión federal en el debate de las Cortes, véase J. F. Fuentes Aragonés, *Las Cortes de Cádiz: Nación*…, pág. 31 y sigs.

española respecto de la de los revolucionarios norteamericanos. Éstos se hallaban fuertemente influenciados por las ideas ilustradas que Jefferson o Adams contribuyeron a difundir, en tanto que los primeros se inspiraban en los trabajos de la Escolástica española antes que en los textos de la Ilustración. Por ello, el autor citado niega que la independencia de Estados Unidos haya actuado como causa eficiente de la independencia de los territorios americanos de España. Aun así, el propio autor reconoce que los textos constitucionales norteamericanos eran perfectamente conocidos en la América española y no deja de reseñar los casos en que los mismos sirvieron de inspiración directa en algunos de los territorios que la integraban. Además, Jaime E. Rodríguez subraya el atractivo que el desarrollo y pujanza de los Estados Unidos tenía para la América española, que podía identificar la independencia como la vía que ineludiblemente les llevaría a conseguir ese mismo nivel de prosperidad, por más que ésta resultase una esperanza defraudada por la realidad.[57]

Sea lo que fuere acerca de la influencia de la Declaración de Independencia norteamericana sobre la independencia de los vecinos del sur, hay una cosa evidente. Se trata del paralelismo entre los agravios que los norteamericanos exponían en su Declaración y los que las colonias españolas podían invocar frente a las instituciones peninsulares, sobre todo cuando la política de diálogo dio paso al lenguaje de las armas. En este sentido, parece lógico pensar que a las mismas causas habían de seguir los mismos efectos, lo que conducía a los territorios españoles en América a una solución idéntica a la practicada en el norte del continente, esto es, la separación y la declaración de independencia respecto de la antigua metrópoli.[58]

En suma, se dieron cita un conjunto de factores que dificultaron o impidieron que el liberalismo doceañista pudiese afrontar de un modo distinto y más efectivo el problema de la América española. La compleja situación de la Península y la atadura intelectual que

---

[57] Jaime E. Rodríguez O., Sobre la supuesta influencia de la independencia de los Estados Unidos en las independencias hispanoamericanas, *Revista de Indias, vol. LXX*, núm. 250, 2010.

[58] Jaime E. Rodríguez, cuya posición sobre este asunto ya ha sido mencionada, recoge varios textos revolucionarios de la América española que reproducen la fórmula norteamericana sobre el derecho a desligarse de la metrópoli, *Sobre la supuesta influencia*…, págs. 704 y sigs.

suponía su propia ideología, son razones, entre otras, que explican la desatención hacia el problema americano. Incluso la sede de las Cortes, en la ciudad de Cádiz, debió pensar en el hecho de que no se atendiese una de las reivindicaciones que formaban parte de las once propuestas presentadas al inicio de las sesiones por el grupo americano, la libertad de comercio. La experiencia de las guerras que siguieron a la Revolución francesa, primero contra los ingleses y después aliados con éstos contra Francia, habían puesto de manifiesto la importancia que para Cádiz tenía el comercio con América que generaba la pujante actividad que Alcalá Galiano describe tan gráficamente en las primeras líneas de su obra *Recuerdos de un anciano*. En esa tesitura, y teniendo en cuenta que sería la ciudad que les había cobijado la que de un modo más inmediato y directo sentiría dejar de ser la principal referencia del comercio con América, también puede entenderse que las Cortes no abordasen esta cuestión.[59]

¿Habrían cambiado las cosas si las Cortes hubiesen articulado soluciones distintas a las adoptadas? Antes de responder a esta pregunta hay que recordar que durante el cuatrienio 1810-1814 se estaban produciendo movimientos insurgentes que nada tenían que ver con los debates parlamentarios, de modo que el desarrollo de éstos parecía importar más a los diputados americanos, muchos de ellos suplentes, que a los insurgentes. Ante la disociación de intereses y acciones entre los habitantes de los territorios americanos y sus *representantes* es

[59] La importancia del comercio con América para Cádiz queda resumida en la siguiente cita: «…el Comercio de Cádiz sabía que su suerte estaba íntimamente unida a que las rutas comerciales con América permanecieran expeditas y a que las colonias siguieran sirviendo de mercado «cautivo» para los productos enviados desde la ciudad, según el modelo que se había establecido desde principios de los tiempos modernos.» M. Bustos Rodríguez, *op. cit*., pág. 525. El poder de los comerciantes gaditanos y su oposición a las reformas, incluyendo su aportación a la Comisión de Reemplazos creada para enviar tropas a América, es especialmente destacado por los autores de habla inglesa M. P. Costeloe y T. E. Anna. Especialmente este último otorga una importancia crucial a la negativa a reconocer el libre comercio de los territorios americanos, lo que dicho autor considera una de las principales causas que contribuyó a encender los ánimos revolucionarios. Vid. M. P. Costeloe, *op. cit*., págs. 78 y sgs. y T. E. Anna, *op. cit*., págs. 90 y sgs. Sobre las decisiones económicas de las Cortes, la mayor parte de ellas en clave interna, véase F. Cabrillo Rodríguez, La economía y el mercado en la Constitución de 1812*, FUNCAS, Cuadernos de Información Económica,* número 222, págs. 121-124 y Javier Guillem Carrau, Breves apuntes sobre el liberalismo económico y las nuevas reglas para actuar en los mercados de la Constitución de Cádiz, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario,* número 26, págs. 59 y sgs.

inevitable preguntarse quiénes constituían la vanguardia del movimiento de independencia, si los diputados americanos en Cádiz o los insurgentes en América.[60]

La realidad histórica muestra que las situaciones coloniales llevan en sí mismas la simiente de la independencia, de modo que, llegado el periodo de madurez de las colonias, la evolución hacia la independencia es inevitable.[61] La propia colonización facilita esa evolución, puesto que la metrópoli acaba por transferir a las colonias sus logros tecnológicos y valores culturales, incluidos los de naturaleza política, de modo que las colonias pueden empezar en algún momento a plantearse si no es llegada la hora de comenzar a andar por sí mismas, desvinculadas de la metrópoli aunque, frecuentemente, intentando imitarla.

Muy posiblemente, esa es la situación que se dio en la América española, acelerada por la Guerra de Independencia y los acontecimientos que rodearon el conflicto bélico. Entre todos esos acontecimientos tuvo especial relevancia la revolución incruenta que se produjo en Cádiz. Las Cortes hicieron dueña de su destino a la Nación, desapoderando al monarca de sus tradicionales poderes. Mas si ello era posible en España, no existían razones para que los territorios americanos no hicieran otro tanto, de modo que la Nación no sería ya la suma de los españoles de ambos hemisferios, sino cada uno de los territorios en los que finalmente se dividió la América española, como advirtió el *Manifiesto de los Persas*.

Ya hemos citado el pasaje del citado *Manifiesto* que advertía del ejemplo que la Constitución de 1812 suponía para América. Ahora debemos recordar las palabras de José Emilio del Valle, intelectual y político centroamericano que escribió en 1821 esta sentenciosa frase: «La Constitución española ha alumbrado luces, enseñado principios y dado lecciones que no es fácil olvidar.»[62]

---

[60] Para los insurgentes más radicales, la cuestión de la representación igualitaria carecería de significado, puesto que ellos impugnaban la obra de las Cortes en su conjunto, temerosos de que la aprobación de la Constitución pudiera restar fuerza al movimiento independentista. H. Andaluz Vegacenteno, Cádiz en Charcas: conjeturas e indicios, *Revista de Derecho Político de la UNED,* núm. 8, 2012, págs. 442 y sgs.

[61] J. Lynch, *op. cit*., pág. 67.

[62] La cita en S. Herrera Mena, El Trienio Liberal en Centroamérica (1820-1823), trabajo incluido en I. Frasquet *et al*., *El Trienio Liberal y el espacio*…, pág. 111.

Es difícil expresar con más acierto lo que el liberalismo presente en las Cortes de Cádiz y su producto más acabado, la Constitución de 1812, consiguieron finalmente: mostrar el camino al criollismo para obtener la independencia de España, con frecuencia promulgando textos en los que la propia Constitución gaditana ejerció una profunda influencia. Es seguro que ello no formaba parte de las intenciones de diputados como Argüelles, Muñoz Torrero, Toreno y otros liberales peninsulares que impulsaron la aprobación de la Constitución de 1812. Tal vez ni siquiera era esa la intención de Mejía Lequerica, cuya muerte en 1813 nos impidió conocer si hubiera seguido el camino de otros tantos políticos americanos, que fueron desde las posiciones conciliadoras hasta el independentismo. Sin embargo, eso es lo que finalmente sucedió, de modo que en la década de 1820 la independencia era un hecho en toda la América que otrora fue española, salvo Cuba y Puerto Rico.

Bibliografía

Andaluz Vegacenteno, H., Cádiz en Charcas: conjeturas e indicios, *Revista de Derecho Político de la UNED,* núm. 8, 2012.

Anna, T. E., *España y la Independencia de América*, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Arendt, H., *Sobre la revolución*, Ed. Revista de Occidente, 1967.

Becker, C. L., *The Declaration of Independence. A Study in the History of Political Ideas*, Vintage Books, 1970.

Berruezo León, M. T., La actuación de los militares americanos en las Cortes de Cádiz (1810-1814), *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época*), núm. 64, 1989.

Blanco, R. L., América en Cádiz. El debate sobre la representación política de los territorios de ultramar en las primeras Cortes liberales españolas, *Pensamiento Constitucional,* núm. 17, 2012.

Breña Sánchez, R., La España peninsular y la Nueva España ante los acontecimientos de 1808*, Historia mexicana, vol. 66,* núm. 1, 2016.

Bustos Rodríguez, M., *Cádiz en el sistema atlántico,* Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Sílex, 2005.

Butrón Prida, G., Liberales y absolutistas ante la cuestión americana, del fin del Trienio a la segunda restauración (1822-1824), *Pasado y Memoria*, núm. 27, 2023.

Cabrillo Rodríguez, F., La economía y el mercado en la Constitución de 1812, FUNCAS, *Cuadernos de Información Económica,* núm. 222.

Chust, M., José Mejía Lequerica, un revolucionario en las Cortes hispanas, *Procesos: Revista ecuatoriana de historia,* núm. 14, 1999.

Chust, M., Los diputados novohispanos y centroamericanos en las cortes del trienio, *Americania*, núm. 16, 2022.

Chust, M. y Bernal, G., Todos los sucesos que hemos observado son resultados de la revolución, en *El Trienio Liberal (1820-1823),* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2023.

Costeloe, M. P., *La respuesta a la Independencia. La España Imperial y las revoluciones hispanoamericanas, 1810-1843*, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Domínguez Ortiz, C., *Carlos III y la España de la Ilustración*, Alianza Editorial, 1988.

Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life,* John Wiley & Sons, 1965.

Fisher, J. R., *El comercio entre España e Hispanoamérica (1797-1820),* Banco de España, Estudios de Historia Económica, núm. 27, 1993.

Frasquet, I., Independencia o Constitución: América en el Trienio Liberal, *Historia Constitucional*, núm. 21, 2020.

Frasquet, I., España en la encrucijada. Políticas y negociaciones ante las independencias hispanoamericanas durante el Trienio Liberal, *Pasado y Memoria*, núm. 27, 2023.

Fuentes Aragonés, J. F., Las Cortes de Cádiz: Nación, soberanía y territorio, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 32, 2010.

García Monerris, E. y García Monerris, C., El Trienio Liberal en España (1820-1823), en Frasquet, I. *et al.*, *El Trienio Liberal y el espacio atlántico*, Marcial Pons, 2022.

Gómez Rivas, L., Algunos antecedentes del liberalismo constitucional en España, *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política, vol. V*, núm. 2, 2008.

Guerra, F. X., *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2009.

Guillem Carrau, J., Breves apuntes sobre el liberalismo económico y las nuevas reglas para actuar en los mercados de la Constitución de Cádiz, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 26.

Halperin Dongui, T., *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, 2016.

Hamnet, B. R., *La política española en una época revolucionaria, 1790-1820*, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Hazard, P., *El pensamiento europeo en el siglo XVIII*, Alianza Universidad, 1985.

Hernández y Sánchez-Barba, M., La población hispanoamericana y su distribución social en el siglo XVIII, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 78, 1954.

Herrera Mena, S., El Trienio Liberal en Centroamérica (1820-1823), en Frasquet, I. *et al*., *El Trienio Liberal y el espacio atlántico*, Marcial Pons, 2022.

Lempérière, A., Revolución, guerra civil, guerra de independencia en el mundo hispánico 1808-1825, *Ayer,* 55/2004.

Lynch, J., *San Martín. Soldado argentino, héroe americano*, Crítica, 2009.

Malamud, C., *Historia de América*, Alianza Editorial, 2.ª ed., 2016.

Maldonado Viloria, Z., La representación americana en las Cortes de Cádiz y la lucha por la autonomía provincial, *Revista de Ciencias Sociales,* vol. VIII, núm. 3, 2002.

Márquez Enríquez, L., Cabildos, élites e intendentes en Chile, *Fronteras de la Historia, vol. 25,* núm. 2, Bogotá, 2020.

Martínez Torrón, D., *Los liberales románticos españoles ante la descolonización de América*, Ed. MAPFRE, 1992.

Moreno Alonso, M., *Lord Holland. La forja del liberalismo español*, Ed. Renacimiento, 2024.

Núñez Hidalgo, J. y Ramos Villajos, E., Doscientos años de taquigrafía parlamentaria, *Revista de las Cortes Generales,* núm. 80, 2010.

Pabón Serrano, O. M., Las Cortes de Cádiz y los españoles de ambos hemisferios, *Revista Temas*, 2012.

Pérez Moreda, V., Evolución de la población española desde finales del Antiguo Régimen, *Papeles de Economía Española*, núm. 20, 1984.

Rieu-Millan, M. L., Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz: Elecciones y representatividad, *Quinto Centenario*, núm. 14, Madrid, 1988.

Rodríguez O., J. E., *La independencia de la América española,* Fondo de Cultura Económica, 2010.

Rodríguez O., J. E., Sobre la supuesta influencia de la independencia de los Estados Unidos en las independencias hispanoamericanas, *Revista de Indias, vol. LXX,* núm. 250, 2010.

Romero, J. L., *Breve historia de la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, 5.ª ed., 2009.

Sánchez Agesta, L., *Introducción al Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

Solís, R., *El Cádiz de las Cortes. La vida cotidiana en la ciudad en los años de 1810 a 1813*, Sílex, 2012.

Varela Suanzes-Carpegna, J., *La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2.ª ed., 2011.

Varela Suanzes-Carpegna, J., Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 (una visión de conjunto), *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 26, 2012.

Villoro Toranzo, L., *El proceso ideológico de la revolución de Independencia*, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Wulf, A., *La invención de la naturaleza. El Nuevo Mundo de Alexander von Humboldt*, Taurus, 2016.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 93-118
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1916

LAS CORTES GENERALES EN LOS DISCURSOS PARLAMENTARIOS DE FERNÁNDEZ ALBOR, GONZÁLEZ LAXE, FRAGA IRIBARNE, PÉREZ TOURIÑO Y NÚÑEZ FEIJÓO

THE SPANISH PARLIAMENT IN THE PARLIAMENTARY SPEECHES OF FERNÁNDEZ ALBOR, GONZÁLEZ LAXE, FRAGA IRIBARNE, PÉREZ TOURIÑO AND NÚÑEZ FEIJÓO

Xosé Antón Sarmiento Méndez
Letrado mayor del Parlamento de Galicia
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela
https://orcid.org/0000-0003-4533-0233

Fecha de recepción del artículo: mayo 2026
Fecha de aceptación y versión final: junio 2026

RESUMEN

Este artículo analiza la visión de las Cortes Generales en el discurso de presidentes autonómicos (1981-2012): Fernández Albor, González Laxe, Fraga Iribarne, Pérez Touriño y Núñez Feijóo. A través de una sistematización de sus intervenciones parlamentarias, se examina cómo estos mandatarios han concebido el papel del legislativo estatal en la construcción del Estado autonómico.

Los resultados revelan una evolución desde el respeto institucional inicial y la reivindicación competencial de Albor, hasta propuestas más complejas de federalismo cooperativo y lealtad institucional. Un punto de convergencia crítico es la reforma del Senado; los cinco presidentes coinciden en la necesidad de transformarlo en una verdadera cámara de representación territorial que supere su actual rol secundario. Asimismo, se analizan las demandas constantes sobre la clarificación del modelo de financiación (LOFCA), la participación autonómica en la legislación estatal y el respeto a la singularidad autonómica dentro del marco constitucional.

En conclusión, los discursos reflejan que la visión de los presidentes y algunos de ellos protagonistas también de las sesiones de las Cortes Generales no se ha limitado a la gestión regional, sino que ha buscado influir activamente en la arquitectura del parlamentarismo español, defendiendo un modelo de diálogo multilateral y cooperación que garantice la igualdad territorial y la solidaridad en el contexto de la integración europea.

Palabras clave: parlamentarismo, oratoria, federalismo, senado, cooperación.

ABSTRACT

This article analyzes the perspective on the Spanish Parliament (Cortes Generales) in the speeches of regional presidents (1981–2012): Fernández Albor, González Laxe, Fraga Iribarne, Pérez Touriño, and Núñez Feijóo. Through a systematic analysis of their parliamentary speeches, the study examines how these leaders have conceived of the role of the national legislature in the construction of the autonomous state.

The results reveal an evolution from Albor's initial institutional respect and demand for greater powers to more complex proposals for cooperative federalism and institutional loyalty. A critical point of convergence is the reform of the Senate; all five presidents agree on the need to transform it into a true chamber of territorial representation that transcends its current secondary role. Likewise, the study analyzes the constant demands for clarification of the financing model (LOFCA), regional participation in state legislation, and respect for regional distinctiveness within the constitutional framework.

In conclusion, the speeches reflect that the vision of the presidents–some of whom are also key figures in the sessions of the Spanish Parliament–has not been limited to regional governance, but has sought to actively influence the architecture of Spanish parliamentarism, advocating a model of multilateral dialogue and cooperation that guarantees territorial equality and solidarity within the context of European integration.

Keywords: parliamentarism, public speaking, federalism, Senate, cooperation.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. GERARDO FERNÁNDEZ ALBOR. III. FERNANDO GONZÁLEZ LAXE. IV. MANUEL FRAGA IRIBARNE. V. EMILIO PÉREZ TOURIÑO. VI. ALBERTO NÚÑEZ FEIJÓO. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

La contribución que Galicia ha hecho a la construcción de la democracia parlamentaria española es notable y se plasma, entre otros, en la obra política de los presidentes autonómicos que, lejos de limitarse a la gestión de la Comunidad autónoma, han desarrollado una importante tarea en la vida del parlamentarismo español.

El Parlamento de Galicia ha llevado a cabo una recopilación de los discursos parlamentarios de los presidentes autonómicos que es una valiosa documentación para conocer la reciente historia constitucional española y que, en lo referido al rol de las Cortes Generales, hemos sistematizado atendiendo a las líneas fuerza de sus discursos parlamentarios.

El momento histórico en el que comienza el posicionamiento parlamentario de los presidentes autonómicos acerca del rol desarrollado por las Cortes Generales en relación con la Comunidad autónoma se haya fuertemente influido por los avatares del proceso de elaboración del estatuto de autonomía. El intento de la tramitación en Cortes de disminuir el alcance competencial de la norma institucional básica gallega provocó una fuerte reacción popular ante el denominado «Estatuto da aldraxe» (Estatuto de la humillación) que condiciona las reticencias autonómicas por el tratamiento vejatorio de Galicia respecto de otras comunidades históricas.

II. Gerardo Fernández Albor

A partir de los discursos parlamentarios de Xerardo Fernández Albor, se pueden extraer varios pensamientos y valoraciones sobre las Cortes Generales como Parlamento nacional español, y su relación con la autonomía gallega que van más allá de constataciones constitucionales *lege data* para afirmar su adhesión inquebrantable al marco institucional derivado de la Constitución de 1978.

El reconocimiento de la función de las Cortes Generales en la configuración del Estado autonómico es su punto de partida. Albor reconoce que la autonomía gallega se enmarca en el modelo constitucional español, y que las Cortes Generales tienen un papel fundamental en la aprobación y desarrollo de leyes que afectan a las comunidades autónomas, como ocurre singularmente en la Ley

Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la propia Constitución[1]. Son ideas que recuerdan el concepto de «bloque de la constitucionalidad», inspirado en el francés «bloc de constitutionnalité», adoptado por la doctrina española a principios de los años 80, pasando, poco tiempo después a la jurisprudencia constitucional[2] que Fernández Albor respeta aún sin citarlo con esta denominación expresamente. Nunca podemos perder de vista la formación fundamentalmente médica del presidente y por ello sus discursos huyen de las citas académicas y doctrinales en el ámbito jurídico con la honradez intelectual que le caracterizó.

Por otro lado, el entonces presidente autonómico critica la falta de definición y concreción en la legislación estatal derivada de las Cortes Generales en algunos puntos muy específicos. Así Albor señala que la LOFCA presenta ambigüedades y falta de precisión, especialmente en lo relativo a la financiación autonómica y la distribución de fondos como el Fondo de Compensación Interterritorial. Reclama una mayor claridad y participación de Galicia en la definición de estos mecanismos, y pide que las Cortes Generales reformen la LOFCA para definir claramente los servicios públicos fundamentales y los niveles mínimos de prestación[3]. Son cuestiones que aún permanecen de actualidad y que adelantan problemas que no quedaron resueltos para todos en el inicio de las decisiones de las Cortes Generales a principios de los años 80. Decía Albor en palabras que no serían extrañas en el discurso parlamentario actual: «El mecanismo de transferencias de recursos financieros del Estado que adoptó finalmente la LOFCA, basado en el costo efectivo de los servicios prestados por el Estado en el rato de la transferencia, consolida una distribución territorial del gasto público que perjudica la Galicia y a otras comunidades autónomas poco desarrolladas, con el nivel de prestación por debajo del promedio nacional. El Gobierno Galego, aunque aceptará provisionalmente esta fórmula por su operatividad y sencillez, procurará soluciones más justas en

---

[1] *Os Discursos Parlamentarios De Xerardo Fernández Albor primeira e segunda Lexislatura 1981-1987. Parlamento de Galicia. Colección «Discursos parlamentarios» 2015. Página 28.*

[2] «Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después». Itziar Gómez Fernández. *Estudios de Deusto*, Vol. 54/1, Bilbao, enero-junio 2006, págs. 61-98.

[3] *Op. Cit.* Página 34.

el futuro, tales como la aplicación del costo medio de los servicios a nivel nacional. Igualmente tenemos el firme propósito de solicitar de las Cortes Generales una reforma de la LOFCA que defina claramente qué servicios públicos son considerados fundamentales, y qué nivel mínimo de prestaciones se deben garantizar en dichos servicios».

En coherencia con su reconocimiento de la necesaria colaboración entre poderes realiza una reivindicación del papel de Galicia en las negociaciones con el Estado. Fernández Albor insiste en que Galicia debe estar representada en las comisiones mixtas que negocian con el Estado cuestiones clave como la financiación y el traspaso de competencias. Considera que la participación gallega en estos órganos, que derivan en última instancia de las decisiones tomadas por las Cortes Generales, es esencial para garantizar la equidad y el respeto a los derechos autonómicos[4]. Más concretamente la posición del presidente Albor fue: «Para la solución de estas cuestiones fundamentales para el futuro de la Comunidad Autónoma de una manera democrática, defenderemos en el marco de la LOFCA y la Disposición Transitoria 5ª del Estatuto de Galicia, que los miembros de las Comisiones Mixtas de transferencias estén representados en la Comisión Mixta Paritaria encargada de negociar el porcentaje de participación de Galicia en los impuestos estatales no cedidos a las Comunidades Autónomas».

Defiende, en una postura sumamente institucional, el respeto a los acuerdos estatutarios y a la voluntad popular gallega y para ello Albor subraya que el Estatuto de Autonomía, aprobado en referéndum y ratificado por las Cortes Generales, debe ser plenamente respetado como norma fundamental de Galicia. Advierte contra cualquier intento de las Cortes o del Gobierno central de modificar unilateralmente el modelo autonómico o de recortar los derechos de Galicia[5]. En este orden de cosas critica la lentitud y reticencias en el proceso de transferencias: en varios discursos, Albor lamenta la lentitud y las dificultades impuestas desde el Estado (y, por extensión, desde las

[4] *Op. Cit.* Página 33.

[5] *Op. Cit.* Página 27. En este punto su pensamiento coincide con la doctrina del Tribunal Constitucional como puede comprobarse en: «Algunas reflexiones sobre la sentencia del tribunal constitucional, de 5 de agosto de 1983, relativa al proyecto de ley orgánica de armonización del proceso autonómico». Luciano Parejo Alfonso. *Revista Española de Derecho Constitucional* Año V Núm. 9. Septiembre-diciembre 1983.

Cortes Generales) para completar el proceso de transferencias de competencias y recursos a Galicia. Considera que estas reticencias suponen un obstáculo para el desarrollo autonómico y para la consolidación de la autonomía gallega[6]. Como apuntó la doctrina, encauzar la configuración del Estado autonómico a través de decretos de traspasos absolutamente insuficientes ha abierto además un excesivo margen a la negociación y al casuismo en la distribución de competencias; por otra parte, ha propiciado la aparición de numerosas cuestiones y problemas entre el Estado y las Comunidades Autónomas[7] que el entonces presidente autonómico no deseaba mantener abiertos con el Estado.

La posición reivindicativa se plasma en el llamamiento a la reforma y mejora del marco legal estatal. Así Albor pide a las Cortes Generales que impulsen reformas legales que permitan una mayor autonomía financiera y competencial para Galicia, y que garanticen la igualdad entre comunidades autónomas, evitando que Galicia quede en desventaja respecto a otras regiones que en aquel momento histórico se encontraban económicamente más desarrolladas[8].

En resumen, los discursos de Fernández Albor muestran una actitud de respeto institucional hacia las Cortes Generales, pero también una postura crítica y reivindicativa, exigiendo que el Parlamento nacional cumpla con los compromisos estatutarios, respete la voluntad del pueblo gallego y avance en la clarificación y mejora del marco legal y financiero de la autonomía gallega. Son ideas que fortalecen además su creencia en la construcción institucional que demandará en su día también, pues será eurodiputado, para la Unión Europea: «Aunque la agenda de la Conferencia no está definitivamente adoptada, existe un consenso general para que un cierto número de temas sean tratados en ella, como la Reforma Institucional y, en particular, la referida a la preparación para nuevas ampliaciones, los derechos del Parlamento Europeo, la mejora y simplificación del procedimiento

---

[6] *Op. Cit.* Página 30.

[7] «La transferencia de competencias a las comunidades autónomas». José Luis Fuertes Suárez. *Revista de Derecho Político*. Núm. 10. Verano 1981. Página 11.

[8] *Op. Cit.* Página 33. Se trata de una vía que fue objeto de análisis temprano por parte de la academia. «Límites a la transferencia o delegación del articulo 150.2 ce». José María Rodríguez de Santiago y Francisco Velasco Caballero. *Revista Española de Derecho Constitucional.* Año 19. Núm. 55. Enero-Abril 1999. Página 97 y ss.

legislativo, el impulso del segundo y tercer pilar, cuyo funcionamiento hasta ahora ha dejado mucho que desear»[9].

III. Fernando González Laxe

A partir de los discursos parlamentarios de Fernando González Laxe en la III legislatura del Parlamento de Galicia, se pueden extraer varios pensamientos y valoraciones sobre las Cortes Generales (Congreso y Senado) de España que presentan una evolución sobre las ideas constitutivas de la autonomía que apreciamos en las exposiciones de Fernández Albor.

La Reforma del Senado y papel de las comunidades autónomas pasa a ser un tópico esencial en el discurso autonómico. González Laxe fue uno de los primeros presidentes autonómicos en pronunciarse a favor de una reforma del Senado para que diese una participación real a las comunidades autónomas, similar a lo que sucede en países como Alemania. Consideraba que el Senado debía transformarse en una verdadera cámara de representación territorial, donde las autonomías tuvieran voz y capacidad de decisión efectiva, y no solo un papel secundario o simbólico. Esta visión se enmarca en su apuesta por una mayor descentralización y federalización del Estado español[10] y le sitúa como precursor de un trabajo duradero en la doctrina[11].

Respecto de la relación con el Gobierno central y defensa de los intereses gallegos en sus intervenciones, Laxe subraya la importancia de mantener una política de diálogo y cooperación con la Administración central (Gobierno y, por extensión, las Cortes Generales), pero sin renunciar nunca a la defensa de los intereses y competencias propias de Galicia. Aboga por negociar y reclamar en las Cortes Generales todo aquello que corresponde a Galicia por Constitución y Estatuto, mostrando una actitud firme pero constructiva

---

[9] *La necesaria Europa.* Gerardo Fernández Albor. Cátedra Jorge Juan: ciclo de conferencias: Ferrol, curso 1994-1995 / coord. por Ramón de Vicente Vázquez, 1996, págs. 243-255.

[10] *Fernando González Laxe. Segunda lexislatura. 1987-1990. Parlamento de Galicia. Colección «Discursos parlamentarios» 2015. Página 18.*

[11] «El Senado y Su Reforma (Un Clásico de nunca acabar)» Antonio Cidoncha Martín. *RJUAM*, nº 23, 2011-I, pp. 167-206.

frente al poder central[12]. Las dilaciones en los tiempos parlamentarios de tramitación fueron ya en aquel momento histórico un punto de debate y polémica al ser una cuestión que no está cerrada normativamente y que aún en 2026 ha precisado el Tribunal Constitucional en relación con los límites en la concesión de prórrogas de enmiendas que retrasan notablemente la sustanciación de iniciativas[13]. Afirmó Laxe: «Otro importante compromiso ganado es el de la instalación de un nuevo clima de diálogo con la Administración central. En este sentido, yo creo que, en resumen, no valen los enfrentamientos, que es mucho mejor mantener una línea de diálogo permanente, no exenta de las tensiones propias de negociaciones constantes. Pero tengan la completa seguridad, Señorías, de que yo nunca renunciaré al que son los postulados gallegos y que mantendré firmes las tesis de Galicia, tanto si aquella Administración con la que negociamos es la del Estado como se es la comunitaria o internacional. Y también haré el mismo con las diputaciones provinciales y con los ayuntamientos. Por encima de todo está la Autonomía de Galicia, están los principios que desenrollan su propio Estatuto y, por lo tanto, mantendré firme esa bandera, que no es nada más y nada menos que el guion del que debemos ser los gallegos».

La crítica a la insuficiente participación autonómica en la legislación estatal fue una constante en sus intervenciones y así Laxe señala que, en ocasiones, las políticas y leyes estatales aprobadas en las Cortes Generales no tienen suficientemente en cuenta las realidades y necesidades específicas de Galicia y otras comunidades. Por ello, insiste en la necesidad de que las autonomías participen más activamente en la elaboración de la legislación estatal, especialmente en materias que afectan a sus competencias o intereses[14]. Se trata de una demanda que forma parte del conocido como federalismo cooperativo y que nuestro sistema autonómico no ha optimizado pues solo en contadas ocasiones se ha efectivizado[15].

---

[12] *Op. Cit.* Página 26.

[13] https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2026_045/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2045-2026.pdf

[14] *Op. Cit.* Página 30.

[15] Raquel Marañón Gómez, «Las relaciones entre las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos. ¿Viejos conocidos o grandes desconocidos?» *Revista de las Cortes Generales*. N.º 103, Primer cuatrimestre (2018): pp. 709-731.

El reconocimiento del papel de las Cortes como foro democrático es esencial para el presidente autonómico y ello a pesar de sus críticas y propuestas de reforma, pues Laxe reconoce el papel fundamental de las Cortes Generales como foro democrático y como espacio de representación de la soberanía nacional. No cuestiona su legitimidad, sino que busca su adaptación a la nueva realidad autonómica y plural de España. Su concepción del legislativo estatal es premonitoria de las ideas acerca del rol pedagógico de las cámaras que se demanda en la actualidad[16]. Laxe fue firme en su defensa de la institucionalidad: «…en estos momentos no se les puede decir a los ciudadanos que no confíen en las instituciones, que los están engañando. No, Señorías. Ese no es el camino en esos momentos, cuando la unión, fuera de la instrumentalización partidista, entre las instituciones es más necesaria y cuando se pone la prueba el grado de civismo y solidaridad de las personas que ocupan puestos de responsabilidad».

En resumen, los discursos de González Laxe reflejan una visión crítica pero constructiva sobre las Cortes Generales: reconoce su importancia, pero reclama una reforma del Senado y una mayor participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones estatales, en línea con una concepción más federal del Estado español que piensa en las consecuencias de la pertenencia de España a la Unión Europea[17].

IV. Manuel Fraga Iribarne

El largo período presidencial de Fraga hace necesario un análisis por legislaturas para poder apreciar la evolución de su análisis del rol de la institución en la que comenzó su carrera como letrado. A partir de los discursos parlamentarios de Manuel Fraga Iribarne durante la III Legislatura de la Xunta de Galicia (1990-1993), se pueden extraer varios pensamientos y reflexiones sobre las Cortes Generales.

---

[16] Martiño Sarmiento Murias, «Buen gobierno y parlamento abierto en la era digital», en *Democracia participativa y buen gobierno en la era digital*. Universidad de Vigo. Colex. 2026. Página 348.

[17] Fernando González Laxe. *Eixo Atlántico: revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 7, 2005 (Ejemplar dedicado a: A Euro-Rexión Norte de Portugal-Galicia no contexto da Política Rexional europea), págs. 45-46.

Como no podía ser de otro modo lleva a cabo un reconocimiento del papel de las Cortes Generales en la articulación del Estado autonómico. Fraga subraya que la Constitución de 1978, elaborada y aprobada en las Cortes Generales, fue clave para articular el sistema autonómico español. Destaca que la Constitución y los estatutos de autonomía, aprobados por las Cortes, son la base de la convivencia y el desarrollo autonómico, aunque reconoce que son perfectibles y deben adaptarse a las necesidades de la sociedad española[18].

Fraga considera que el Senado, tal como está configurado por la Constitución y desarrollado por las Cortes Generales, no cumple adecuadamente su función de cámara de representación territorial. Propone una reforma constitucional para que el Senado sea una auténtica cámara territorial, con mayor peso de los representantes autonómicos y competencias reforzadas en materias que afecten directamente a las comunidades autónomas[19]. Se trata de una posición que permanecerá en su pensamiento a lo largo de su vida política y que ha plasmado también en documentos académicos[20].

Fraga insiste en la necesidad de que las Cortes Generales aborden reformas legislativas para mejorar el sistema de financiación autonómica, la suficiencia de recursos y la solidaridad interterritorial. Reclama que la Administración central y las Cortes asuman compromisos reales para dotar de recursos a las comunidades menos desarrolladas, como Galicia[21]. Fraga valora el consenso alcanzado en las Cortes Generales para la aprobación de la Constitución y los Estatutos, y defiende la lealtad institucional entre el Estado y las comunidades autónomas. Considera que las reglas de juego establecidas por las Cortes deben ser la base común para el progreso, aunque puedan ser mejoradas mediante el diálogo y el acuerdo[22].

Fraga critica los intentos de recentralización desde el Estado y, por tanto, desde las Cortes Generales, y defiende que la autonomía

---

[18] *Os discursos parlamentarios de Manuel Fraga Iribarne*. Terceira lexislatura 1990-1993. Parlamento de Galicia. 2015, Página 70.

[19] *Op. Cit.* Página 117.

[20] En su publicación «La reforma del Senado» expuso en extenso las razones políticas que apoyaban su criterio. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-2007-10028100294. Página 292.

[21] *Op. Cit.* Página 73.

[22] *Op. Cit.* Página 116.

debe ser real y efectiva, no solo administrativa[23]. Reclama que las Cortes respeten y potencien el autogobierno de las comunidades autónomas, evitando duplicidades y centralismos. «Hay una regla de oro que conocen bien y aplican a todas horas los estados organizados sobre la base de autonomías territoriales, para que el aparato público pueda funcionar con eficacia. La regla es tan simple en su planteamiento como importante, y tal vez, desafortunadamente, no tan obvia en las experiencias autonómicas españolas como podría parecer. Se trata, sencillamente, de actuar con respeto escrupuloso y estricto a los principios que sirven para vertebrar el Estado de las autonomías. Rigurosa fidelidad al mismo sistema por parte de la Administración central y las comunidades autónomas, porque solo comprendiendo exactamente sus presupuestos y manteniéndonos en sus límites lograremos darle a la actuación pública lo suficiente ánimo que merece y exige»[24].

Respecto del papel de las Cortes en la integración europea Fraga menciona que la Constitución, aprobada por las Cortes, previó la integración europea, y que corresponde a las Cortes adaptar el marco legal español a las exigencias de la Unión Europea, incluyendo la participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones europeas. «Galicia, como todo proyecto regional europeo, tiene que iniciar la reflexión sobre sí misma, considerando los aspectos derivados de su inserción en Europa. De una banda, porque esa es la perspectiva correcta donde debe diseñar su futuro, tan condicionado por las decisiones tomadas en el seno de la Comunidad; pero, a la vez, desde Galicia podemos adoptar una posición activa que le dé a la Comunidad una visión renovadora sobre el papel de las regiones, basado en el principio de subsidiariedad, aplicado a sus relaciones con los estados nacionales, con las organizaciones internacionales y con la propia construcción europea»[25].

En resumen, los discursos de Fraga muestran una visión de las Cortes Generales como órgano fundamental para la articulación

---

[23] En este sentido puede consultarse *Consideraciones en torno al pensamiento jurídico político de Manuel Fraga Iribarne.* Jesús Trillo-Figueroa Martínez-Conde. Tesis doctoral dirigida por José María Coello de Portugal Martínez del Peral (dir. tes.). Universidad Complutense de Madrid (2023).

[24] *Op. Cit.* Página 28.

[25] *Op. Cit.* Página 82.

del Estado autonómico, pero también como institución que debe evolucionar para adaptarse a la realidad plural de España, reforzando el papel de las comunidades autónomas y el Senado como cámara territorial, y garantizando la suficiencia financiera y la solidaridad. Además, subraya la importancia del consenso y la lealtad constitucional, y la necesidad de reformas legislativas continuas desde las Cortes para responder a los retos del Estado de las autonomías.

A lo largo de los discursos recogidos en la IV legislatura, Manuel Fraga Iribarne expresa varias reflexiones y pensamientos sobre las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) y su papel en el sistema político español. Sus opiniones se centran especialmente en la necesidad de reformar el Senado para convertirlo en una verdadera cámara de representación territorial, en la importancia de la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, y en la crítica a ciertas prácticas políticas que, según él, han distorsionado el funcionamiento de las Cortes.

Fraga considera que el Senado, tal como está configurado, no cumple adecuadamente su función de cámara de representación territorial. Propone una reforma constitucional para que el Senado represente realmente a las comunidades autónomas, con una composición y funciones que reflejen la pluralidad territorial de España. Defiende que los presidentes autonómicos sean senadores y que el Senado tenga un papel relevante en materias que afectan a la estructura territorial del Estado, como la planificación económica, la legislación básica, la aprobación y reforma de los estatutos de autonomía, y la participación en asuntos europeos[26]. Fraga señala que el Senado, en la práctica, es una «instancia vacua» que rara vez introduce cambios sustanciales en el proceso legislativo y que su sistema de elección reproduce las correlaciones de fuerzas del Congreso, lo que impide que actúe como una verdadera cámara territorial. Considera que la reforma debe dotar al Senado de una especialización funcional y de un protagonismo real en el proceso legislativo, especialmente en

[26] *Os discursos parlamentarios de Manuel Fraga Iribarne.* Cuarta lexislatura. 1993-1997. Parlamento de Galicia 2015. Página 65. « la idea de una Administración única tiene un complemento necesario e imprescindible en la conversión del Senado en una Cámara de debate territorial y en la puesta en marcha de un foro permanente de encuentro de los presidentes autonómicos».

materias de interés autonómico. Así en sus palabras: «Nuestra Cámara alta viene siendo así una instancia vacua que rara vez fue quien de introducir en el proceso legislativo algo más que un atribuirte meramente técnico, complementario o adicional. No nos puede extrañar, por tanto, que no sean pocos los que vean en esta Cámara un factor distorsionador que lleva consigo demoras temporales y dispendios económicos inútiles»[27].

Como presidente de Galicia Fraga critica la prevalencia de la bilateralidad[28] en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, que, según él, ha llevado a privilegios y desequilibrios. Aboga por mecanismos multilaterales de cooperación, como una conferencia de presidentes autonómicos y la reforma del Senado, para garantizar la igualdad y la solidaridad entre territorios. Reconoce la importancia de las Cortes Generales como órgano supremo de representación del pueblo español, pero insiste en que su funcionamiento debe adaptarse a la realidad autonómica y a la pluralidad de España. Defiende que la articulación entre el poder central y los poderes territoriales debe estar basada en la lealtad institucional y en la racionalización de competencias[29], evitando duplicidades y conflictos. De este modo se aprecia en sus discursos: «Fueron inevitables, asimismo, disfunciones administrativas derivadas de duplicidades y solapamientos competenciales, al que acompañó, en no pocas ocasiones, una considerable descoordinación en la gestión diaria de las distintas administraciones actuantes en un mismo marco geográfico»[30].

---

[27] *Op. Cit.* Página 94.

[28] «Mención aparte merece uno de los vicios que vinieron adulterando la práctica política del sistema: la absoluta prevalencia de la bilateralidad sobre la multilateralidad participativa en el campo de las relaciones entre las comunidades autónomas y el Estado. Las consecuencias de esto son de todos conocidas: imposición de una dialéctica en la que sale ganando, casi siempre, el que más capacidad de presión ejerce o el más próximo políticamente al partido que gobierna en el centro. En un momento en el que la desaparición de una mayoría absoluta condiciona la dinámica parlamentaria, esto se percibe ya con toda claridad». *Op. Cit.* Página 91.

[29] Aspecto desarrollado posteriormente en la legislación estatal y que fue analizado en «Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». Francisco Velasco Caballero. *Anuario de Derecho Municipal*, N.º 8, 2014, págs. 22-53.

[30] *Op. Cit.* Página 91.

Fraga lamenta que, en ocasiones, el Gobierno central haya utilizado su mayoría en las Cortes para favorecer a determinadas comunidades autónomas por razones políticas[31], en lugar de aplicar criterios objetivos y solidarios. Considera que esto ha generado desconfianza y ha puesto en peligro la estabilidad del sistema autonómico. Reivindica que Galicia debe tener el mismo rango y capacidad de influencia en las Cortes Generales que otras comunidades históricas como Cataluña y el País Vasco, y que sus intereses deben ser defendidos con firmeza en el marco parlamentario nacional. Esta idea le lleva a afirmar solemnemente: «La Comunidad Autónoma de Galicia proclama que, tanto por el procedimiento que le correspondió para alcanzar la su autonomía como por el techo competencial que pueda disfrutar, tiene exactamente el mismo rango que Cataluña y el País Vasco, por los que tengo –claro es– un máximo respeto y afecto. Pero, es más, lo que Galicia pide para sí misma como Comunidad Autónoma no se lo niega a las otras dieciséis»[32].

En resumen, Fraga ve a las Cortes Generales como un pilar fundamental del sistema democrático español, pero considera imprescindible su adaptación a la realidad autonómica, especialmente mediante la reforma del Senado y la promoción de mecanismos de cooperación multilateral y leal entre el Estado y las comunidades autónomas.

En los discursos parlamentarios de Manuel Fraga Iribarne recogidos en la V legislatura, sus referencias y pensamientos sobre las Cortes Generales aparecen principalmente en el contexto de su visión sobre el Estado autonómico, la Constitución y el papel de Galicia dentro de España.

Fraga muestra respeto por la legitimidad de las Cortes Generales como órgano representativo del pueblo español y como parte esencial del sistema constitucional. En su discurso de investidura como presidente de la Xunta, subraya la importancia de la representación legítima y la responsabilidad de los cargos electos, haciendo referencia al proceso de investidura y nombramiento por el Rey, en

---

[31] «Manuel Fraga y el estado de las Autonomías». Jesús Posada Moreno. *Cuenta y razón*, nº 26, 2012 (Ejemplar dedicado a: Especial dedicado a Manuel Fraga Iribarne), págs. 57-60.

[32] *Op. Cit.* Página 93.

el marco de lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía y la Constitución[33]. Destaca su papel como uno de los ponentes y redactores de la Constitución Española de 1978, y reivindica el consenso alcanzado en las Cortes Generales para establecer el Estado de las Autonomías. Defiende que la Constitución sentó, por primera vez las bases para un acuerdo fundamental, con solidez y flexibilidad, permitiendo a las comunidades autónomas alcanzar cotas de libertad, democracia, autonomía y desarrollo. En sus propias palabras: «Creo que, en la Constitución vigente, en la que me tocó una especial responsabilidad como ponente, si sentaron, por primera vez desde 1810, las bases para un acuerdo en el fundamental, con solidez y flexibilidad, al mismo tiempo que nos permitió, al largo de los últimos veinte años, alcanzar cuotas de libertad, de democracia, de autonomía y de desarrollo verdaderamente serias y de alcance. Esto fue particularmente cierto, por el que alcanza a todas y cada una de las comunidades autónomas, en cuanto a niveles de autoidentificación, de respeto mutuo, de autogobierno y de participación seria de todas en la vida pública interior y europea»[34].

Fraga consideró que la Constitución, aprobada por las Cortes Generales, garantiza la «indisoluble unidad de la nación española» y rechaza la idea de un Estado plurinacional[35], en parte confederal y en parte federal. Defiende el papel de las Cortes Generales como garantes de la soberanía nacional y del equilibrio entre autonomía y unidad. Como Presidente de la Xunta de Galicia aboga por un diálogo estable entre Gobierno y comunidades autónomas, por un nuevo pacto de Estado[36] que revitalice el proceso autonómico y, para ello, propone una auténtica reforma del Senado –que lleve a la Cámara Alta a cumplir su función de representación territorial– y la constitución del olvidado Consejo Económico y Social establecido

---

[33] *Os discursos parlamentarios de Manuel Fraga Iribarne.* Quinta lexislatura 1997-2001. Parlamento de Galicia 2015. Página 19.

[34] *Op. Cit.* Página 33.

[35] Que ha sido objeto de estudio en «Estado plurinacional e infraestructuras», Germà Bel i Queralt. *Debats: Revista de cultura, poder i societat*, Vol. 131, Nº 1, 2017 (Ejemplar dedicado a: Plurinacionalidad, federalismo y soberanías en el Estado español: miradas cruzadas), págs. 79-90.

[36] «El modelo autonómico: doce años después». Manuel Fraga Iribarne. *Veintiuno: revista de pensamiento y cultura*, n.º 7, 1990, págs. 5-11.

en la Carta Magna, como instrumento de política económica de las autonomías. Subraya que el desarrollo del autogobierno gallego y la ampliación de competencias se han realizado siempre en el marco de la legalidad emanada de las Cortes Generales y la Constitución. Destaca la importancia de la colaboración y el respeto mutuo entre las instituciones autonómicas y las Cortes Generales, especialmente en materia de transferencias de competencias y financiación. Entroncando estos principios con valores políticos puede leerse en sus discursos: «Un galleguismo que tiene que ser la práctica habitual de todos los gallegos en la defensa de su, como principio diferenciador de una sociedad que cree en la autonomía y que defiende las instituciones y el autogobierno conseguido, sintiéndose, al mismo tiempo, muy española y europea»[37].

En sus discursos, Fraga critica a quienes, desde algunas comunidades autónomas o partidos, reclaman una soberanía compartida entre nacionalidades y regiones, y reivindican el derecho a disponer de los tributos recaudados en su territorio. Considera que estas posturas debilitan el papel de las Cortes Generales y la unidad de España, y defiende que la solidaridad y la igualdad entre territorios deben ser garantizadas por el Estado a través de las Cortes Generales en una línea que más recientemente ha defendido nuestra mejor doctrina[38].

Fraga aboga por la reforma del Senado para que sea verdaderamente la cámara de las autonomías, lo que implica una visión de las Cortes Generales como un órgano bicameral en el que el Senado debe reforzar su papel de representación territorial, en línea con el modelo autonómico. Su pensamiento perfila aspectos muy concretos de la cámara alta que anteriormente no había precisado: «El apoyo inequívoco a la Galicia del exterior tiene también una expresión política: la reivindicación para la emigración de representatividad política en el Senado; reivindicación que presenté en la comisión correspondiente, que trabaja en su reforma, y reivindicación que

---

[37] *Op. Cit.* Página 21.

[38] «¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)», José Tudela Aranda. *Revista de estudios políticos*, nº 151, 2011 (Ejemplar dedicado a: El Estado Autonómico en cuestión. La organización territorial del Estado a la luz de las recientes reformas estatutarias (2006-2010)), págs. 231-279.

debemos apoyar todos sin matices, así como el avance de los rígidos procedimientos actuales para el ejercicio del derecho de sufragio en toda clase de decisiones»[39].

En resumen, los pensamientos de Fraga sobre las Cortes Generales se centran en su función como garantes de la unidad nacional, la soberanía popular, la legalidad constitucional y la articulación del Estado autonómico, así como en la necesidad de colaboración y respeto entre las instituciones estatales y autonómicas.

A partir de los discursos parlamentarios de Manuel Fraga recogidos en la VI legislatura, se pueden extraer varios pensamientos y valoraciones sobre las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) y su papel en el sistema político español.

Destaca la importancia de la Constitución de 1978, de la que fue uno de los redactores, y el papel de las Cortes Generales en su aprobación y desarrollo. Subraya que la Constitución fue un «gran contrato social» que permitió consensuar principios compartidos y resolver los grandes problemas históricos de España, entre ellos la cuestión territorial y la descentralización autonómica, que se articula a través de las Cortes. Esta valoración no le impide mantener una posición crítica con la configuración inicial de la autonomía gallega adoptada por el legislativo estatal. Así: «Nuestro proceso estatutario, que tuvo lugar después del vasco y del catalán, sufrió una dinámica conflictiva. El llamado «Estatuto de los dieciséis» fue denunciado por la UCD –entonces mayoritaria– por anticonstitucional, y el mismo partido presentó su proyecto, que pasaría a las Cortes el 28 de junio de 1979, aniversario del Estatuto del 36. Dos dirigentes, uno de aquella de la Unión del Centro Democrático y el otro del Partido Socialista Obrero Español, Pérez-Llorca y Alfonso Guerra, pactaron rebajar el techo autonómico gallego. Llegaron incluso a introducir en su proyecto de Estatuto una fórmula restrictiva, el apartado 4º del artículo 32 –que luego si convirtiera en la famosa disposición transitoria tercera–, que no figuraba en el texto elaborado por la Ponencia y que dejaba nuestras competencias permanentemente en las manos de las Cortes Generales»[40].

---

[39] *Op. Cit.* Página 73.

[40] *Os discursos parlamentarios de Manuel Fraga Iribarne.* Sexta lexislatura. 2001-2005, Parlamento de Galicia 2015. Página 158.

Fraga insiste en la necesidad de reformar el Senado para convertirlo en una auténtica cámara de representación territorial, capaz de canalizar el diálogo y el equilibrio constitucional entre el Estado y las comunidades autónomas. Considera que el Senado, tal como está, no cumple plenamente esa función y que su reforma es clave para el perfeccionamiento del Estado de las autonomías. Propone que el Senado incluya a los presidentes autonómicos y que tenga competencias reforzadas en materia territorial, pero rechaza que se convierta en un órgano que permita vetos asimétricos o que altere el pacto constitucional[41]. Aboga por la lealtad institucional entre las Cortes Generales y las comunidades autónomas, defendiendo que la participación autonómica en la toma de decisiones estatales y europeas debe hacerse dentro del marco constitucional y a través de los cauces previstos, como el Senado y la Conferencia de presidentes. Rechaza los planteamientos de ruptura o de bilateralidad exclusiva, y apuesta por fórmulas de cooperación y diálogo institucional: «Seguimos, pues, manteniendo firmemente que la reforma del Senado ayudaría –sin duda ninguna– la mejorar sustancialmente el actual Estado de las autonomías, la buscar una situación de mayor consenso y a superar la actual desconfianza y bilateralidad de las relaciones entre las autonomías y el Estado. Un Senado reformado sería el marco idóneo donde presentar, estudiar a fondo y debatir propuestas de avance en el sistema autonómico realizadas con seriedad y dentro del marco constitucional»[42].

Fraga recuerda episodios históricos en los que, desde las Cortes Generales, se intentó limitar la autonomía gallega (como la llamada «aldraxe» durante la tramitación del Estatuto de Galicia), y reivindica el papel de su grupo político en la defensa de la autonomía frente a esos intentos. Al mismo tiempo, advierte contra los riesgos de propuestas que pretendan romper el consenso constitucional desde

---

[41] «Mantengo y reitero aquí, una vez más y cuantas sean necesarias, mis propuestas, compartidas por otros muchos mandatarios autonómicos, de que el actual Senado pase a ser una auténtica cámara de representación territorial. Para retomar aquella u otra propuesta semejante, pienso, con la mayor lealtad, que sería muy necesario el consenso de los grandes partidos políticos, y, sobre todo, un nuevo clima para adecuar la propuesta al momento actual. Pero también sé qué, mientras no exista el indispensable consenso constitucional, resultará muy difícil avanzar en esa dirección». *Op. Cit.* Página 24.

[42] *Op. Cit.* Página 204.

las propias Cortes, como los modelos de «federalismo asimétrico» o «estado libre asociado», que, a su juicio, pueden poner en peligro la solidaridad y la igualdad entre territorios y no respetarían el carácter garantista del procedimiento de reforma previsto en el Estatuto señalado por Ruipérez Alamillo[43]. Manuel Fraga reconoce la función legislativa y de control de las Cortes Generales, pero señala que, en materia autonómica, muchas competencias y desarrollos se han producido a través de la negociación y el acuerdo entre el Estado y las comunidades, y no solo por iniciativa parlamentaria. Por ello, defiende que el desarrollo autonómico debe seguir avanzando tanto en el marco estatutario como en el diálogo político, sin depender exclusivamente de la iniciativa de las Cortes: «…consideramos que el Estatuto de autonomía puede –y debe– ser reformado a la luz de la experiencia de estos últimos veinticuatro años, con el fin de mejorar la norma institucional básica de nuestra autonomía. Esta reforma, en nuestra opinión, debe hacerse dentro de los siguientes límites: El respecto a la vigente Constitución, en su letra y en su espíritu, especialmente una vez que el presidente del Gobierno aclaró que la reforma de la Constitución no les afectará a los elementos básicos del Estado de las autonomías –a los títulos preliminar y octavo de la Constitución–. Contando, naturalmente, con un amplio nivel de consenso. Por ello –como ya anuncié en esta Cámara– permanece abierto un proceso de diálogo con las demás fuerzas políticas. Yo invito expresamente a los grupos representados a que se sumen al consenso en el marco de la vigente Constitución. Si lo conseguimos, el Estatuto reformado ampliará el grado de apoyo con relación a lo que tuvo en su día»[44].

En resumen, los discursos de Fraga muestran un respeto institucional hacia las Cortes Generales como pilar del sistema democrático y constitucional, pero también una visión crítica y reformista, especialmente respecto al Senado, y una defensa de la cooperación y la lealtad institucional entre el Estado y las comunidades autónomas, evitando tanto la recentralización como la ruptura del consenso constitucional. En la mayor parte de sus discursos aparece de fondo

---

[43] *La reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia*. Javier Ruipérez Alamillo. A Coruña: Universidade de a Coruña, 1995. Página 31.

[44] *Op. Cit.* Página 212.

la reivindicación europeísta que supone un reconocimiento a la labor de las Cortes en la incorporación de España a la Unión[45].

V. Emilio Pérez Touriño

A partir de los discursos parlamentarios de Emilio Pérez Touriño recogidos en el Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, se pueden extraer varias ideas sobre las Cortes Generales (el Congreso de los Diputados y el Senado, órganos constitucionales principales del Estado español). Así Touriño reconoce el papel fundamental de las Cortes Generales como órgano legislativo y como instancia última de aprobación de reformas estatutarias. Por ejemplo, al referirse al proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia, señala que el texto estatutario, una vez aprobado por el Parlamento gallego, debe ser presentado y aprobado por el Congreso de los Diputados antes de ser sometido a referéndum en Galicia, conforme a la previsión del artículo 56 del Estatuto vigente: «En este contexto comparezco hoy en la Cámara por voluntad propia, y el debate monográfico que ahora se inicia se configura como un paso más, aunque muy relevante, por el que puede tener de catalizador en el proceso que deberá llevarnos a la elaboración del nuevo estatuto de autonomía, a su aprobación por el Parlamento de Galicia, por las Cortes Españolas y, finalmente, a la ratificación en referéndum por los ciudadanos gallegos»[46]. Subraya que la reforma estatutaria debe realizarse dentro del marco de la Constitución española, y que las Cortes Generales son el órgano que, en última instancia, valida que las reformas autonómicas se ajusten a la legalidad constitucional. Además, destaca que la Constitución y las Cortes Generales han sido instrumentos para reconocer y gestionar la diversidad territorial y cultural de España, permitiendo la existencia de nacionalidades y regiones con diferentes grados de autogobierno en una línea que ha comentado nuestra mejor doctrina autonómica[47].

---

[45] «El principio de subsidiariedad y la puesta en práctica de políticas de cohesión social». Manuel Fraga Iribarne. *Eixo Atlántico: revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n.º 1, 2001 (Ejemplar dedicado a: Política Urbana: Regeneraçao, Desenvolvimento Sustentavel e Coesao Social), págs. 21-26.

[46] *Os discursos parlamentarios de Emilio Pérez Touriño*. Séptima lexislatura 2005-2009. Parlamento de Galicia 2015. Página 62.

[47] *La reforma de los estatutos de autonomía: (con especial referencia a los estatutos de autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana*). Ángel L. Sanz Pérez. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2006.

Touriño insiste en la importancia del consenso político en los procesos de reforma estatutaria[48], tanto en el Parlamento gallego como en las Cortes Generales. Considera que la aprobación de un nuevo Estatuto debe ser fruto del acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en ambas cámaras, y que el consenso alcanzado en Galicia debe trasladarse a las Cortes Generales para garantizar la estabilidad y legitimidad del nuevo marco autonómico[49]. En sus discursos, Touriño hace referencia a la historia de las Cortes Generales, por ejemplo, aludiendo a la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1936 en las Cortes republicanas celebradas en Monserrat, y al papel de figuras como Castelao en la defensa de los derechos de Galicia en el marco parlamentario estatal. Así: «El Estatuto de 1936, como todos ustedes saben, fue el fruto del acuerdo de republicanos, de galeguistas, de socialistas y en general de las fuerzas políticas agrupadas en la Frente Popular. Aquel estatuto no contó de aquella con el apoyo de una derecha política, que cometió el gravísimo error de optar por vías de acción ajenas a la legalidad constitucional republicana. El Estatuto de 1936 nunca llegó a entrar en vigor, pero, a pesar de todas las mal dadas circunstancias que pesaron sobre él, su plebiscito, del que ayer se cumplieron 70 años, y su aprobación formal en las Cortes republicanas celebradas en Monserrat en 1938, resultarían fundamentales para que Galicia pudiera ser incluida entre las comunidades merecedoras de la consideración de nacionalidad histórica al llegar los años de la transición a la democracia y de la elaboración del vigente texto constitucional. Y al rememorar episodios relevantes para la historia de Galicia producidos durante aquel triste y desgraciado trienio negro que fue la Guerra Civil española, no quiero dejar de citar el nombre de Alfonso Rodríguez Castelao, pues fue él en gran medida el que con su empeño, con su convicción y con su trabajo consiguió que el primer Estatuto de Autonomía de Galicia pudiera adquirir estado parlamentario en aquellas Cortes demediadas y ya camino del exilio.

---

[48] Aspectos que ha destacado en su artículo: «Reforma del Estado y las autonomías». Emilio Pérez Touriño. *Ferrol Análisis: revista de pensamiento y cultura*, n.º 28, 2013, págs. 47-60.

[49] Estas necesidades de consenso han sido destacadas entre otros en «¿Quién reforma los Estatutos de Autonomía?». Roberto Luis Blanco Valdés. *El estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* / coord. por Miguel Angel García Herrera, José María Vidal Beltrán; Jordi Sevilla (pr.), Vol. 1, 2005, págs. 357-372.

Castelao, junto con todos los diputados gallegos de la República, sin distinción de credos ideológicos, que trabajaron a favor del estatuto, se hacen acreedores del reconocimiento y de la gratitud de esta Cámara, muy especialmente en un día como hoy y en un año en que honramos la memoria de lo que sufrieron por causa de sus ideas y en defensa de la legalidad»[50].

Touriño defiende que el protagonismo en la elaboración de la reforma estatutaria debe recaer en el Parlamento gallego[51], pero reconoce que el proceso culmina necesariamente en las Cortes Generales, que actúan como cámara de representación de la soberanía nacional y como garante de la unidad del Estado dentro de la diversidad autonómica.

En resumen, de los discursos de Touriño se deriva una visión de las Cortes Generales como órgano central del Estado, garante de la legalidad constitucional, espacio de diálogo y consenso, y pieza clave en la articulación de la pluralidad territorial de España, especialmente en lo relativo a la aprobación y reforma de los estatutos de autonomía.

VI. Alberto Núñez Feijóo

En los discursos parlamentarios de Alberto Núñez Feijóo recogidos en la VIII Legislatura de Galicia (2009-2012), las referencias directas a las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) son ubicadas en el contexto de la articulación institucional del Estado, la cooperación entre administraciones y la defensa de los intereses de Galicia en el marco del Estado autonómico. A continuación, apuntamos las ideas principales sobre las Cortes Generales que se pueden extraer de estos discursos.

Feijóo menciona las Cortes Generales principalmente como el lugar donde se adoptan decisiones que afectan a la articulación territorial y al sistema de financiación autonómica. Por ejemplo, alude a la necesidad de que el Senado se convierta en una verdadera cámara de representación territorial, en línea con las demandas de reforma del sistema autonómico y la cooperación entre comunidades

---

[50] *Op. Cit.* Página 65.

[51] «Proposta para o impulso do autogoberno en Galicia». Emilio Pérez Touriño. *Tempos novos: revista mensual de información para o debate*, n.º 64, 2002, págs. 34-35.

autónomas y el Estado. En este sentido afirma: «Para nosotros es prioritario reforzar y utilizar plenamente los existentes mecanismos de cooperación institucional, tanto con el Estado como con las demás comunidades autónomas, y por ello nos proponemos continuar apoyando, en el debate sobre la reforma constitucional del sistema autonómico, una reforma del Senado para convertirlo en la Cámara de representación territorial»[52]. Se subraya la importancia de que el Parlamento de Galicia y la Xunta mantengan una relación de cooperación y diálogo con las Cortes Generales[53], especialmente en cuestiones como la financiación autonómica, la transferencia de competencias y la defensa de los intereses gallegos en el marco estatal. Feijóo reclama que las decisiones que afectan a Galicia se debatan y acuerden en el Congreso y el Senado, y que la voz de Galicia esté presente en esos foros.

En algunos pasajes, Feijóo critica que el Gobierno central utilice su mayoría en las Cortes Generales para aprobar reformas o acuerdos que afectan a las comunidades autónomas sin buscar el consenso con todas ellas, sino pactando únicamente con determinados partidos o territorios. Esto se menciona, por ejemplo, en el contexto de la reforma del sistema de financiación autonómica, donde se lamenta que el acuerdo se haya cerrado con partidos minoritarios y no con el conjunto de las comunidades autónomas representadas en las Cortes. En este sentido resulta ilustrativo este pasaje: «Pero no hubo negociaciones con las comunidades autónomas, y eso tengo que destacarlo después de contrastar esta información con la inmensa mayoría de los presidentes de las comunidades autónomas de cualquier partido político. Por ello quiero decir que no había voluntad de acordar con las comunidades autónomas, sino de acordar el Gobierno con sus socios parlamentarios. La prueba de este ningún interés en pactar con las comunidades autónomas es que cuando mandan el papel al Consejo de Política Fiscal y Financiera ya estaba pactado. La prueba más evidente de que no había interés de acordar es que, primeramente, acordaron

---

[52] *Os discursos parlamentarios de Alberto Núñez Feijóo.* Oitava lexislatura 2009-2012. Parlamento de Galicia 2015. Página 54.

[53] «Galicia e os desafíos do estado das autonomías». Alberto Núñez Feijóo. *Xerardo Fernández Albor e o seu tempo: cen anos dun presidente.* coord. por Marcelino Agís Villaverde, Javier Barcia González, Rocío Carolo Tosar, 2018, págs. 358-365.

y, posteriormente, el acuerdo fue transmitido a las comunidades autónomas aquel domingo a las seis de la tarde»[54].

Núñez Feijóo reconoce el papel de las Cortes Generales en la aprobación y reforma de los estatutos de autonomía y en la garantía del marco constitucional. Señala que cualquier reforma estatutaria debe respetar la legalidad constitucional y, por tanto, pasar por el filtro de las Cortes Generales y del Tribunal Constitucional. En este sentido afirmó: «Yo estoy dispuesto a conversar con los nuevos líderes de los otros grupos parlamentarios con la finalidad de encontrar la mejor de las rutas hacia la reforma estatutaria. Una reforma estatutaria que –recuerdo– tendrá que respetar la legalidad constitucional. Tendrá que respetar la legalidad constitucional, tanto la letra como el espíritu de la Constitución de 1978, y, por lo tanto, el conjunto del bloque de constitucionalidad que incluye la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A tal efecto, la sentencia del intérprete supremo de la Constitución sobre el recorrido del Estatuto de autonomía de Cataluña será especialmente relevante»[55]. Reivindica que Galicia, a través de sus representantes en las Cortes Generales, debe participar activamente en la definición de las políticas generales del Estado[56], especialmente en aquellas que afectan a la articulación territorial, la financiación y la cooperación interterritorial.

En resumen, las ideas sobre las Cortes Generales en los discursos de Feijóo giran en torno a su papel como órgano de decisión estatal, la necesidad de una mayor representación territorial en el Senado, la importancia de la cooperación y el diálogo entre el Parlamento gallego y las Cortes, la crítica a la utilización partidista de estas cámaras y la reivindicación de la participación gallega en las grandes decisiones del Estado.

---

[54] *Op. Cit*. Página 74.

[55] *Op. Cit*. Página 52.

[56] «Recobrar nuestra voz en el mundo». Alberto Núñez Feijóo. *Política exterior*, Vol. 37, Nº 214, 2023, págs. 154-162.

Bibliografía

Bel i Queralt, G. *Estado plurinacional e infraestructuras*. En *Debats. Revista de cultura, poder i societat*, vol. 131, nº 1, 2017, pp. 79-90.

Blanco Valdés, R. L. «¿Quién reforma los Estatutos de Autonomía?». En Miguel Ángel García Herrera y José María Vidal Beltrán (coords.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, vol. 1, Madrid, 2005, pp. 357-372.

Cidoncha Martín, A. *El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar)*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2011.

Fernández Albor, G. *La necesaria Europa*. En Ramón de Vicente Vázquez (coord.), *Cátedra Jorge Juan. Ciclo de conferencias. Ferrol, curso 1994-1995*. Ferrol, 1996, pp. 243-255.

Fraga Iribarne, M. *El modelo autonómico: doce años después*. Madrid: Veintiuno, 1990.

Fraga Iribarne, M. *La reforma del Senado*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2007.

Gómez Fernández, I. *Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.

González Laxe, F. *Eixo Atlántico: revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, nº 7, Vigo, 2005, pp. 45-46.

Marañón Gómez, R. *Las relaciones entre las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2018.

Núñez Feijóo, A. «Galicia e os desafíos do Estado das autonomías». En Marcelino Agís Villaverde et al. (coords.), *Xerardo Fernández Albor e o seu tempo: cen anos dun presidente*. Santiago de Compostela: USC, 2018, pp. 358-365.

Núñez Feijóo, A. *Recobrar nuestra voz en el mundo*. Madrid: Política Exterior, 2023.

Parlamento de Galicia. *Os discursos parlamentarios de Xerardo Fernández Albor. Primeira e segunda lexislatura (1981-1987)*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia, Colección «Discursos parlamentarios», 2015.

Parlamento de Galicia. *Os discursos parlamentarios de Fernando González Laxe. Segunda lexislatura (1987-1990)*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia, Colección «Discursos parlamentarios», 2015.

Parlamento de Galicia. *Os discursos parlamentarios de Manuel Fraga Iribarne. Terceira lexislatura (1990-1993)*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia, 2015.

Parlamento de Galicia. *Os discursos parlamentarios de Manuel Fraga Iribarne. Cuarta lexislatura (1993-1997)*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia, 2015.

Parlamento de Galicia. *Os discursos parlamentarios de Manuel Fraga Iribarne. Quinta lexislatura (1997-2001)*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia, 2015.

Parlamento de Galicia. *Os discursos parlamentarios de Manuel Fraga Iribarne. Sexta lexislatura (2001-2005)*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia, 2015.

Parlamento de Galicia. *Os discursos parlamentarios de Emilio Pérez Touriño. Sétima lexislatura (2005-2009)*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia, 2015.

Parlamento de Galicia. *Os discursos parlamentarios de Alberto Núñez Feijóo. Oitava lexislatura (2009-2012)*. Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia, 2015.

Ruipérez Alamillo, J. *La reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia*. A Coruña: Universidade da Coruña, 1995.

Sanz Pérez, Á. L. *La reforma de los estatutos de autonomía (con especial referencia a Cataluña y la Comunidad Valenciana)*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2006.

Tudela Aranda, J. *¿Reforma constitucional en clave federal?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 119-138
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1917

LA SIMBOLOGÍA CONSTITUCIONAL DE 1978 EN LAS CORTES GENERALES

CONSTITUTIONAL SYMBOLISM OF 1978 IN THE SPANISH PARLIAMENT

Raquel Marañón Gómez
Letrada de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0002-8729-0404

Fecha de recepción del artículo: febrero 2026
Fecha de aceptación y versión final: junio 2026

RESUMEN

El artículo aborda la simbología: bandera, escudo e himno de España tras la Constitución española de 1978 así como otras simbologías tales como es el Día de la Constitución, y espacios, arquitectura y artes decorativas icónicas en el Parlamento español.

Palabras clave: bandera, escudo, himno, Constitución española de 1978, día de Constitución de 1978, tondos, memorial de víctimas del terrorismo.

Artículos clave: artículo 4 de la Constitución española.

ABSTRACT

The article addresses the symbolism: flag, coat of arms and anthem of Spain after the Spanish Constitution of 1978 as well as other symbolism such as Constitution Day and iconic spaces, architecture and decorative arts in the Spanish Parliament.

Keywords: flag, coat of arms, anthem, spanish Constitution of 1978, Constitutional day, tondos, memorial to the victims of terrorism.

Key articles: Article 4 of Spanish Constitution.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. BREVE MENCIÓN A LOS SÍMBOLOS NACIONALES: BANDERA, ESCUDO E HIMNO. *1. La*

bandera de España. 2. El Escudo de España. 3. El himno sin letra. III. EL DÍA DE LA CONSTITUCIÓN. IV. OTROS SÍMBOLOS: LAS BALAS DE TEJERO Y LOS LEONES DEL CONGRESO. *1. Las balas de Tejero. 2. Los leones del Congreso.* V. ESPACIOS, ARQUITECTURA Y ARTES DECORATIVAS ICÓNICAS. *1. El escritorio de la Constitución. 2. Cuadros de los Padres de la Constitución y constituyentes. 3. Tondos tras la Constitución de 1978. 4. Memorial de Víctimas del Terrorismo.* BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

En la primera acepción del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, un símbolo es un elemento u objeto que, por convención o asociación, se considera representativo de una entidad, de una idea, de una cierta condición. Los símbolos nacionales son el escudo, la bandera y el himno de España. Son por tanto los elementos u objetos que por convención representan al Estado.

Considera Ramón Moreno que los símbolos nacionales sirven como canalización y exaltación del patriotismo. En nuestro país, los símbolos nacionales siempre han estado envueltos en polémica, de manera especial la bandera y el himno. La polémica y la politización en muchos casos de los símbolos hecha por partidarios y detractores es una realidad que se ha vivido y se vive en nuestro país, lo que ha llevado también a una reflexión sobre la necesidad de protección de los mismos. Recientemente por ejemplo el Pleno del Senado, en su sesión celebrada el día 4 de febrero de 2026, tomó en consideración la Proposición de Ley de defensa y protección de los símbolos oficiales, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado.

Aunque nuestros símbolos poseen solera histórica, la entrada en vigor de la Constitución de 1978 trajo consigo la regulación de su uso, y en el concreto caso del escudo un cambio, adaptándolo a los tiempos democráticos. A lo largo del artículo procederemos a analizar la simbología constitucional presente en la vida parlamentaria y en las sedes del Congreso de los Diputados y del Senado. Esta es la intencionalidad de este artículo, mostrar su presencia y evolución en las Cámaras, ajenizándolos del ruido político y conectando con su significado unitario de símbolos constitucionales.

Las Cortes Generales como *locus* depositario de la soberanía nacional, representantes del pueblo español, acogen toda esta simbología pero además han ido sumando a la constante conversación con la historia algunos elementos que sirven de conexión con la ciudadanía. Por un lado los leones del Congreso, que aunque anteriores a nuestro actual régimen democrático poseen una importante simbología asociada a la soberanía nacional y al ejercicio del poder, y por otro lado, los desperfectos de las balas que en el techo y otros lugares del hemiciclo quedaron como testigos perennes de lo acontecido el 23F, y que suscitan la curiosidad primera del visitante del

Congreso. A ello se añaden aspectos de la arquitectura y elementos decorativos icónicos como los medallones con diputados (tondos), cuadros conmemorativos o la propia ubicación en lugar preferente de la Constitución española de 1978.

La transición española creó sus propios mitos refundacionales, pero como decíamos anteriormente cada época histórica superpone su esencia a las anteriores y no se borra el pasado de golpe o plumazo en un lugar como las Cortes Generales, sino que unos conviven con otros. Sí hubo no obstante una voluntad expresa de borrar el pasado monárquico en los símbolos del Congreso en la II República. Como nos relata Félix de la Fuente Andrés en la implantación de la simbología republicana en el Palacio del Congreso de los Diputados se instruyó un expediente de sustitución de símbolos por la Comisión de Gobierno Interior entre el 12 de mayo y el 6 de junio de 1931, es decir en un plazo muy breve desde la proclamación de la República, en el que Antonio Gamoneda[1], el secretario responsable de trasladar el acuerdo al arquitecto del Congreso ordenaba proceder a la sustitución de los atributos de la monarquía por los de la República, que existían estampados en los decorados de los despachos de los señores Presidente, Secretarios y gabinetes de escribir.

Con todo, la rápida y controlada retirada de símbolos monárquicos no hizo perder en ningún caso la esencia del Congreso. Esa es solera que acompaña al edificio institucional, y que ayuda también a conformar la Institución con lo que se ha venido en llamar «el efecto de los cortinones». Este efecto de los cortinones se provoca no solo por el hecho de que es prácticamente imposible ser insensible a la belleza que esconde en sus muros y que inevitablemente moldea o aplaca

[1] Sobre Antonio Gamoneda hay que indicar que junto con su hermano José María ocuparon relevantes puestos de la administración parlamentaria y fueron respectivamente gran Cruz de Isabel la Católica en 1918 y encomienda de número de la Real y muy distinguida Orden de Carlos III, además de que José María fue oficial mayor de las Cortes Generales y es que este además era un pintor aficionado, y es el autor del medallón de Niceto Alcalá Zamora situado en el vestíbulo del Congreso y de la pintura del techo de la biblioteca, según se relata en el artículo ilustrísimos señores: desde Martínez Novales a Fernández Ostolaza, en el libro conmemorativo del bicentenario del cuerpo de letrados de las Cortes generales. (Codes Calatrava J., Molina Moreno L. y Marañón Gómez R., páginas 743 y 744).

el espíritu, sino también porque de manera más profunda esconden el peso de la historia, y esta se transforma en responsabilidad que frena los impulsos más bruscos, o al menos los retarda o suaviza. Hermosa teoría que encierra algo de verdad, la llamada política de salón, la cortesía parlamentaria incrementada al tomar conciencia del honor y dignidad de ser representante del pueblo español y de formar parte del continuo histórico de nuestro parlamentarismo. Pero aunque la teoría provenga de un veterano letrado que ha vivido muchos cambios, todos tenemos la sensación, y no es tan solo un espejismo, de que este es un periodo nuevo y en tal sentido revolucionario pues procura cambios intensos. Cierto es que se han producido y se avecinan quizás cambios más importantes que los producidos en varias décadas anteriores, pero en mi opinión no creo que alcancen a desdibujar el Parlamento que conocemos porque este es ante todo una institución resiliente y como ya se ha dicho en alguna otra ocasión, tengo el convencimiento de que si alguno de los que fueron Presidentes por ejemplo de la Cámara baja, cobrase vida y saliese fantasmagóricamente de su retrato en la galería que los alberga en el edificio del Palacio, como por ejemplo don Cristino Martos Balbi o don Nicolás María Rivero, recorrerían con tino el edificio, a pesar de las obras de reforma, para dirigirse al despacho que fue suyo y conversar con la actual Presidenta de los retos de la Institución.

La República se acompañó de una edición multitudinaria del texto constitucional de 1931 para dar a conocer entre la población su contenido y de alguna manera formar a los ciudadanos en los valores republicanos. Esa misma impresión masiva fue seguida por las cortes constituyentes y durante la I legislatura democrática, pero no consta de manera concreta un expediente de retirada de la simbología franquista que se hizo, aunque es seguro que se realizó mediante un expurgo discreto y paso a paso.

II. Breve mención a los símbolos nacionales: bandera, escudo e himno

El pórtico de nuestro estudio tiene que partir necesariamente de la bandera, el escudo y el himno de España, pues en las Cortes Generales todos ellas están presentes y forman necesariamente parte del ceremonial y protocolo.

1. La bandera de España

La bandera actual de España se crea por Carlos III, el rey ilustrado, que mediante un Real Decreto de 28 de mayo de 1785 ordenó un cambio que como nos explica Fernando García-Mercadal y García-Loygorri[2] tenía como finalidad mudar los pabellones de los buques de guerra y mercantes de acuerdo con un nuevo diseño, sustituyendo el color blanco de los Borbones por la combinación rojo y amarillo con la finalidad de ser mejor avistada en alta mar, y no fue hasta 1843 en la que también mediante Real Decreto de 13 de octubre se convirtió en bandera nacional.

La bandera es diseñada con una división a lo largo en tres listas, de las que la alta y la baja sean encarnadas, y del ancho cada una de la cuarta parte del total, y la de en medio amarilla, colocándose en esta el escudo de las reales armas del monarca.

La unión de la bandera al monarca determinó que la bandera nacional fuese desechada por el gobierno republicano. Ahí da comienzo la llamada «guerra de banderas». La Constitución española de 1931 constitucionaliza la bandera republicana en el artículo 1.4 que establecía que la bandera de la República española es roja, amarilla y morada, reproduciendo el modelo adoptado por Decreto de la Presidencia del Gobierno provisional de la República de 27 de abril de 1931. El color morado hacía referencia aunque de manera equivocada al movimiento comunero, creyendo que era este el color representativo del pendón de Castilla. Lo cierto, como señala Otero Lastres, es que la Constitución republicana establece la bandera de la forma política republicana frente a la bandera nacional a la que alude la Ley Orgánica del Estado 1/1967 de 10 de enero o la Constitución de 1978, que en el artículo cuatro establece que la bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas.

Añade el artículo la realidad plural de España, indicando en el párrafo segundo que los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.

---

[2] Los símbolos políticos, el ceremonial y las distinciones oficiales del Reino de España. Página 133.

En desarrollo de este artículo se aprobó la Ley 39/1981, de 28 de octubre que regula el uso de la bandera de España y otras banderas y enseñas.

2. El Escudo de España

El origen del escudo de España tal y como lo conocemos nosotros se remonta a la época post isabelina, justamente tras la Gloriosa Revolución. Con la salida al exilio de Isabel II, el gobierno provisional del sexenio democrático y el Decreto del Ministro de Hacienda de 19 de octubre de 1868 implantaba la peseta como la moneda de curso legal, lo que de alguna manera propició que se encargase a la Real Academia de la Historia con gran celeridad un informe sobre el escudo, puesto que se disponía en el precitado decreto que figurase en la moneda una figura que representase a España con las armas y atributos propios de la soberanía nacional.

Durante la República como nos relata García-Mercadal, en consonancia con el revisionismo de la simbología de este periodo se solicitó nuevamente dictamen de la Real Academia de Historia para valorar cambios en el escudo que fueron desechados por los informantes.

En democracia, la Ley 33/1981 de 5 de octubre realiza la descripción del escudo que se completa con el Real Decreto 2904/1981 de 18 de diciembre que incluye el modelo.

Durante el periodo de Franco el decreto franquista de 2 de febrero de 1938 introduce variaciones sobre el modelo de 1868, básicamente el águila de San Juan, el yugo y el haz de flechas, y la divisa: una, grande y libre.

En el original de la Constitución de 1978 figura el escudo de España vigente en ese tiempo, anterior a la ley de 1981.

Quizás pesase lo que Juan Francisco Fuentes expresa, y es que durante la transición a la democracia los símbolos oficiales del Estado no fueron ajenos al principio evolutivo «de la ley a la ley» de Torcuato Fernández Miranda, lo que viene a justificar una limitada actividad simbólica de la Transición, y el hecho de que en el pacto subyacente ambos bandos reconociesen sus símbolos mutuos: la bandera roja comunista con la legalización del Partido Comunista de España en el llamado «sábado rojo» por un lado, y la legitimación de

la monarquía de Juan Carlos «el breve» y la bandera rojigualda como bandera de España por otro.

Tras la aprobación de la ley del escudo se producen cambios en las Cortes Generales, y así como el Congreso asumió sin más modificación el escudo nacional procediendo a la sustitución de aquellos que no fuesen fiel modelo, como por ejemplo sustituyendo el testero del hemiciclo del Congreso, en el Senado haciendo gala de la autonomía, el presidente Federico de Carvajal, parte del modelo existente en la biblioteca del Senado tanto en la medalla antigua como en la Constitución de la restauración, y procede a elaborar un escudo propio del Senado que mantiene el toisón rodeando el escudo de la corona y que posee reminiscencias del escudo ovoide del siglo XIX.

El Manual de Imagen Institucional de 2 de junio de 2009 realiza la descripción heráldica y se procede a partir de su aprobación a proteger la propiedad intelectual del escudo del Senado registrando el logotipo (escudo + palabra Senado) en la Oficina de Patentes y Marcas.

También se había utilizado la «S» característica del Senado que está en las sillas originales de la biblioteca, durante la I legislatura y de hecho el testero del antiguo salón de sesiones tenía ese símbolo o logo y fue sustituido en 1983 por el actual con el escudo del Senado vigente.

El escudo del Senado se encuentra también en los cuadros con los escudos de las diferentes Comunidades Autónomas que decoran el vestíbulo de la planta –1 del edificio ampliación I y en la sala 20003 tapiz donado por la asociación Placeat– Plena Inclusión, realizado por los usuarios del centro ocupacional.

3. El Himno sin letra

El himno de España o Marcha de Granaderos, también llamado Marcha Real, se utiliza desde los tiempos de Isabel II quien por Real Orden de 5 de septiembre de 1853 resolvió que se tocase en todas las unidades del Ejército y Alfonso XIII declaró reglamentaria la versión de Pérez Casas. Como nos relata García-Mercadal durante la II República se dejó de entonar y pasó a interpretarse el himno de Riego y recupera posteriormente la oficialidad durante la guerra civil mediante el decreto de 27 de febrero de 1937, y con otro posterior de 17 de julio de 1942.

Como Pérez Casas había registrado a su nombre los derechos sobre la Marcha Real en 1932, sus herederos percibieron los derechos de autor hasta 1997, fecha en la que el Estado compró los derechos de autor por 130 millones de pesetas y un porcentaje de derechos de explotación de la obra, y fue posteriormente formalmente declarado así en el Real Decreto 1560/1997, de 10 de octubre himno de España.

Hubo varios intentos extraparlamentarios de dotar de letra al himno nacional, el más destacado impulsado en el Gobierno de José María Aznar, pero no se alcanzó el consenso necesario y no fue sometido a debate parlamentario. Es esta por tanto una tarea pendiente que las Cortes deben de acometer, quizás en el seno de una comisión mixta de estudio, que pudiera escuchar a distintos expertos y elaborar una propuesta que pudiera someterse posteriormente mediante una forma de proposición de ley conjunta y de tramitación en lectura única, para su aprobación por las Cortes Generales.

III. El día de la Constitución

En torno al 6 de diciembre tiene lugar en el Congreso y en el Senado las jornadas de puertas abiertas. La semana de frenética actividad protocolaria viene marcada por la celebración desde 1983 de la fiesta de la Constitución, rememorando así el día en el que el pueblo español la aprobó en referéndum, pues como es sabido la fecha de la Constitución española según la cual es citada es la del 29 de diciembre de 1978, fecha de su publicación en el Boletín oficial del Estado y entrada en vigor.

En el Boletín oficial del Estado de 1 de diciembre de 1983 se aprueba que a fin de solemnizar adecuadamente el aniversario se instaure un día de la Constitución. Es por tanto cinco años después de su entrada en vigor y con posterioridad al intento de golpe de Estado en el que mediante Real Decreto el gobierno socialista instaura la festividad de la Carta Magna.

El décimo aniversario tuvo una mayor difusión que los años precedentes con la realización de actos institucionales pero aun de manera moderada en el marco de la consolidación democrática. Fue el veinticinco aniversario, las bodas de plata, el que tuvo una mayor repercusión. Nuestro texto constitucional gozaba de un alto consenso social en el año 2003 y además de actos simbólicos en el Congreso

y en el Senado tuvieron lugar campañas educativas y en los medios de comunicación.

Coincidiendo con los aniversarios de los treinta y cuarenta años se fue incrementando la intensidad de la efeméride, multiplicándose en este último caso los actos de difusión. El cuarenta aniversario estuvo marcado a nivel social por el debate territorial en Cataluña.

Los actos se organizaron previa creación al efecto de la Comisión Nacional para la Conmemoración del 40ª Aniversario de la Constitución española, con participación del gobierno y las Cortes Generales. Se nombró un comisionado para la commenoración y se creó un Consejo Asesor con figuras políticas y académicas relevantes, entre ellos algunos de los padres de la Consitución. Todo ello resulta un buen modelo para programar la celebración de los cincuenta años, fecha que está ya muy próxima.

Dejamos constancia también de una iniciativa del añorado Nicolás Pérez-Serrano, quien entre otras muchas cosas fue Secretario General del Congreso de los Diputados durante la transición y durante el 23F y letrado asesor de la Ponencia Constitucional en el Senado, que diseñó un lazo constitucional, como una propuesta concreta de un símbolo político, que se articula de manera que 21 escudos (los de las 17 Comunidades Autónomas, los de las dos ciudades autónomas, el de Naciones Unidas y el de Unión Europea) quedan imbricados adosados unos a otros, orlados por la bandera nacional española y culminados por una corona. El autor, con su especial meticulosidad y profundidad de estudio, expone su propuesta en un documento muy elaborado que tuve ocasión de conocer gracias a la generosidad y amistad de su familia.

IV. Otros símbolos: las balas de Tejero y los Leones del Congreso

1. Las balas de Tejero

Una de las cosas que la gente primero suele preguntar cuando pisa la alfombra del hemiciclo en el Congreso de los Diputados es dónde están las balas de Tejero, después de sorprenderse en la mayoría de los casos del tamaño reducido del hemiciclo y exclamar: ¡en la tele parece más grande!

Las 40 balas (37 en la primera documentación de las mismas) forman parte de la historia de la Cámara y nos recuerdan la aciaga

tarde y noche del 23 F cuando el teniente coronel Tejero acompañado de otros guardias civiles irrumpía en el Congreso de los Diputados y paralizaba al país y la respiración de millones de españoles, dando comienzo a la noche de los transistores, que solo aplacó el nerviosismo al filo de la 1:00 h de la madrugada el discurso de su majestad el Rey Juan Carlos, que con uniforme militar se dirigía al país dando cuenta de que no toleraría en forma alguna ese golpe.

Corrían las 18:23 horas (curiosa coincidencia) del 23 de febrero de 1981 cuando el señor Carrascal Felguero, secretario de la Mesa, procedía al llamamiento a votación del diputado Núñez Encabo. El resto es historia sobradamente conocida, el señor Tejero pistola en mano y al grito de: *«alto, quieto todo el mundo. Todo el mundo al suelo. Se sienten coño»*, interrumpe la sesión entrando por la puerta derecha del hemiciclo. Sus señorías obedecen a excepción hecha del presidente en funciones Adolfo Suárez, su vicepresidente Gutiérrez Mellado y el líder del Partido Comunista Santiago Carrillo. La ráfaga de disparos que acompaña a estos minutos iniciales se cifra en unos 40 y de los mismos quedan muestras de los techos y paredes del hemiciclo. Vistos los impactos, es casi milagroso que alguna de esas balas no rebotase o alcanzase a alguna persona de la multitud que hay en una sesión de investidura donde el aforo está completo siempre. El primer informe encargado al arquitecto conservador del Congreso en 1981 los cifraba en 37 y en el año 2013 tras unas polémicas obras de restauración del edificio de Palacio y en concreto del hemiciclo, desaparecían cinco de esos vestigios y se visualizaban ocho nuevos en planos del techo, en la bóveda, y en la faja sobre la cornisa, y desde ese tiempo la antigua rejilla de ventilación del salón de plenos exhibe al público uno de ellos en los pasillos entre el vestíbulo de Isabel II y el Salón de Pasos Perdidos.

Algunos hemos tenido la suerte de conocer de primera mano los testimonios de algunos funcionarios que ese día como tantos estaban en su propio trabajo y lo vivieron desde dentro, en el hemiciclo o en sus despachos. Para todos los demás, nos queda el video por la valentía del operador de Televisión Española Pedro Francisco Martín que mantuvo el piloto encendido y los fotógrafos que «dispararon» legítimamente sus objetivos aun a riesgo de ser vistos. Dentro de las lecturas imprescindibles para visualizar el golpe está Anatomía de

un Instante de Javier Cercás que se lee de un tirón, y un documento interno de la Cámara pero ya en la web y por tanto accesible al lector curioso: el acta confeccionada a petición de la Presidencia por los cuatro secretarios de la Mesa del Congreso el 15 de marzo de 1981 que en 35 páginas hace una descripción detallada de todo lo que aconteció y de la que se desprenden anécdotas menos conocidas para el público de esas horas previas al pacto del capó, como el hecho de que ante la posible falla de suministro de luz el teniente coronel Tejero pretendía hacer una hoguera en el centro del hemiciclo para lo que hizo traer a los ujieres mobiliario que debía servir como leña, y que se cuenta por la arquitecto de la Cámara en su citado informe de 1981 como parte de la cuantificación de desperfectos que ascendía a 1.057.280 pesetas de la época. Afortunadamente fue disuadido de la loca y peligrosa idea por algunos diputados que le evidenciaron que la estructura del edificio era de madera. Dentro del anecdotario para el que resulta imprescindible leer el libro del recordado Nicolás Pérez-Serrano, Cuando Godzilla entró en el Congreso, me quedo con el hartazgo de Fraga que en un momento dado coge sus bártulos y se dispone a salir frente a las armas que le apuntaban y que abriéndose la chaqueta se encara y les dice que disparen. A esto se une desde el escaño Cavero Lataillade y Álvarez de Miranda, y sentencia el incombustible de Vilalba que prefiere morir con honra a vivir en vilipendio.

En el momento de la salida da cuenta Fraga de su formalidad y seguimiento del reglamento quizás fruto de su condición de letrado de las Cortes, y es que tras anunciarse la salida del hemiciclo por orden inverso de prelación: diputados, gobierno y Mesa, desde su escaño plantea una cuestión de orden y pide respetuosamente al Presidente que se digne levantar formalmente la sesión y se convoque cuanto antes la Junta de Portavoces. ¡Qué diputados los de aquellos años de la transición, que hoy en día se han convertido muchos de ellos en auténticos símbolos de ese periodo histórico repleto de lecciones y de dignidad!

2. Los Leones del Congreso

Los leones del Congreso representan un auténtico símbolo de las Cortes Generales y los avances de la tecnología nos los han presentado de mil formas para mostrar el estado de ánimo que se

vivía en los pasillos del Congreso en un momento concreto, y así han aparecido durmientes, vibrantes, etc.

Son dos estatuas de bronce que suman entre ambas siete mil kilos de peso y están situadas en la escalinata de la Carrera de San Jerónimo, delante del Palacio de las Cortes, y custodiando la puerta que se abre en las grandes ocasiones cuando viene el Rey, y también en las jornadas de puertas abiertas que cada año se celebran en las fechas cercanas al día de la Constitución española. Aunque siempre hay presencia de la Policía Nacional que custodia el perímetro del Congreso y sus entradas, es un lugar habitual de selfie turístico.

Los leones reciben el nombre de Daoiz y Velarde en honor de dos de los héroes de la Guerra de la Independencia oficiales de artillería del cuartel de Monteleón, si bien el escultor Ponciano Ponzano y Gascón los había concebido como representación de la pareja griega Hipómenes y Atalanta, que también están representados en la fuente de Cibeles bajo la autoría de Robert Michels, evocando los amantes que habían profanado el templo de la diosa Cibeles y que fueron condenados según la mitología a tirar eternamente de su carro sin cruzarse la mirada. Y por tanto aunque el imaginario popular haya masculinizado a uno de ellos, originariamente al menos la pareja la formaban un macho y una hembra. A ello sin duda ha contribuido la idea de que los leones machos tienen melena y las hembras no, reforzado recientemente por las hermosas cabelleras de los machos Mufasa y Simba frente a las leonas Sarabi y Nala en el Rey León. Pues bien una mirada rápida en internet permite decir que aunque no es lo más habitual en el mundo animal sí podemos encontrar una leona con melena. Lo cierto es que deliberadamente o no el autor castró a uno de los ejemplares que no tiene testículos aunque esto queda oculto por la cola que tapa la zona genital. Como este es un país que pone atención al detalle, este hecho fue incluso objeto de una campaña para propiciarle los testículos que le faltaban a uno de ellos.

Los actuales leones son la tercera pareja de leones que luce en el edificio y el bronce con el que se realizaron proviene de los cañones del enemigo confiscados en la batalla de Wad-Ras, en la Guerra de África que fueron fundidos en la fábrica de artillería de Sevilla de 1865 y el molde sobre el que se fundieron preside hoy en día la Capitanía General del Ejército de Tierra en Sevilla.

La primera pareja de leones que también es autoría de Ponzano sufrió un rápido deterioro y fue sustituida porque su material era yeso pintado imitando al bronce. La segunda de ellas la realizó en piedra el escultor José Bellver y no gustó al pueblo por sus pequeñas dimensiones por lo que fueron retirados y sustituidos por la célebre y majestuosa pareja que son un símbolo del constitucionalismo y también de la Villa de Madrid. Ponzano también es el autor del frontón del Congreso donde España abraza la Constitución del Estado rodeada de la fortaleza, la justicia, las bellas artes, el comercio, la agricultura, los ríos y canales de navegación, el valor español, las ciencias que contribuyen al desarrollo de la industria, la navegación, la abundancia y la paz. A pesar de la trascendencia de su obra el escultor neoclásico español murió pobre teniendo que salir en auxilio la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando para procurarle un entierro digno.

V. Espacios, arquitectura y artes decorativas icónicas

El Parlamento es un locus simbólico. Esa *vis* atractiva proviene del hecho de ser la casa de la soberanía nacional y por tanto irradia representatividad más allá de las funciones constitucionalmente atribuidas. Como hemos comentado con anterioridad es en las Cortes Generales, de manera singular en el Congreso, donde se celebra el día de la Constitución y el mismo lugar donde se acostumbra a hacer el acto central de homenaje al texto constitucional, es decir el Salón de Pasos Perdidos, ha acogido la capilla ardiente de los ex Presidentes del Gobierno, Adolfo Suárez o Calvo Sotelo, por ser el lugar depositario de la soberanía nacional y dar con ello tributo a aquellos que tan altas responsabilidades ejercieron.

Por tanto cuando se quiere dar simbolismo por encima de las ideologías resulta sencillo volver la mirada a las Cortes Generales, lugar donde el valor superior del pluralismo político cristaliza.

La apertura a la ciudadanía de este *locus* simbólico no solo tiene lugar en las llamadas jornadas de puertas abiertas sino que cada vez resulta más frecuente que en las diferentes salas de las Cámaras tengan lugar actos variados institucionales como cesión de uso de la sala que comprenden desde entregas de premios, presentaciones de libros o jornadas que con la generosidad del trabajo de los servicios

de la Cámara disponen de todos los medios humanos y tecnológicos como un medio más para poner en valor la Institución.

A ello se suman las visitas diarias de ciudadanos también como asistentes en la tribuna de público en las sesiones plenarias para acercar el Parlamento y su trabajo a los representados y para transmitir toda su simbología y con ello, lo más importante su esencia y razón de ser.

1. El escritorio de la Constitución

Los escritorios del Palacio del Congreso, anteriormente conocidos como gabinetes, nos indica De Castro, son cuatro bellas salas que rodean y complementan el Salón de Conferencias y que han tenido un uso continuado por parte de los diputados a lo largo de casi medio siglo. Estos espacios, semejantes entre sí, están distribuidos simétricamente siguiendo una decoración y esquema común que la autora anteriormente citada describe a la perfección.

Al objeto que nos ocupa detenemos nuestra atención en el conocido como Escritorio de la Constitución. Recibe este nombre porque en él se expone un ejemplar manuscrito de la Constitución española de 1978, obra del periodista Luis Moreno y sobre la que juró S.M. el Rey Felipe VI al cumplir los dieciocho años, y en previsión del artículo 61 de la Constitución española y sobre la que también juró la Princesa Leonor.

Contrariamente a lo que se cree por muchos, no es el ejemplar original de nuestra Constitución que junto con las restantes constituciones históricas se custodian convenientemente en el archivo de la Cámara.

Como curiosidad hemos de indicar que la Constitución está protegida por una urna cuya adquisición se debe al siempre recordado Nicolás Pérez-Serrano.

En un derroche del oficio que le caracterizaba, encontró esta urna en un paseo por el rastro de Madrid y no dudó en adquirirla, cargarla en su propio coche y ajustar con posterioridad cuentas con la Cámara, previa presentación del justificante de su adquisición.

Un accesorio perfecto para proteger el texto expuesto, abierto por la página correspondiente a las firmas.

Completan la decoración del escritorio de la Constitución dos cuadros. Uno de ellos, un retrato de SS. MM. los Reyes de España, D.

Juan Carlos I y D.ª Sofía, a cargo de Daniel Quintero que se encargó en el año 2003, fecha en la que se conmemoraba el XXV Aniversario de la Constitución española, y otro, un paisaje del pintor flamenco, Carlos de Haes, titulado Cercanías de Vriesland.

2. Cuadros

Dentro de la colección pictórica de las Cortes y como expresión del constitucionalismo de 1978 destacamos las siguientes obras:

En el Congreso, la obra que retrata a los siete ponentes constitucionales pintada por Hernán Cortés Moreno y expuestos en la Sala Constitucional. Esta obra se inauguró el 21 de abril de 2010 bajo la presidencia de José Bono y con asistencia de los ponentes consitucionales Manuel Fraga Iribarne, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Gregorio Peces-Barba, José Pedro Pérez-Llorca, y Miquel Roca.

La sala desde ese momento adopta el nombre de «constitucional» pues hasta entonces se la conocía como «internacional».

Se trata de un políptico de aproximadamente 1,30 metros de alto por siete metros de ancho, realizado en pintura acrílica, y concebido de manera equilibrada para que ninguna parte resalte sobre las demás y que no pueda ser desgajada. El retrato de todos ellos, padres de la Constitución, se hace así en pie de igualdad y destacando el espíritu constructivo y el consenso que presidieron los trabajos constitucionales.

Encierra también un gran simbolismo el cuadro denominado «El abrazo» de Juan Genovés y que preside el vestíbulo principal (antiguo patio de operaciones) del edificio Ampliación III. Este cuadro es un depósito del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía.

El cuadro se pintó en 1976 y retrata el espíritu de la Transición, el abrazo, el consenso, que simboliza la unidad y reconciliación del pueblo español y la esperanza democrática por las libertades reconquistadas, en el que un grupo de personas, no reconocibles y de espaldas, están en clara actitud de regocijo y celebración.

En el Senado podemos destacar los cuadros de escudos del Senado y de las Comunidades Autónomas de España, que es una composición de 18 escudos y 17 banderas identificados por cartelas y dispuestos en tres hileras de seis y que fueron donados al Senado por su autor José María García Royo, que fuera senador del grupo

parlamentario popular por la provincia de Soria entre 1993 y 1996 y que es una manifestación del carácter de Cámara territorial del Senado.

Esta composición se ubica en la planta – 1, cercana a la salida de la calle Bailén. En la escalera contigua otra composición rememora a destacados políticos en el que se muestra retratos de senadores constituyentes y otros protagonistas de la Transición democrática española y que es obra de Hernán Cortés. Allí se retratan los cinco presidentes del Gobierno hasta 2011 (Suárez, Calvo Sotelo, González, Aznar y Zapatero), los ocho presidentes del Senado desde la democracia hasta el momento de la realización de la obra, que duplican así su presencia al estar también retratados en la Galería de Presidentes del Senado, y veintiún senadores que forman parte de la legislatura constituyente, entre otros Camilo José Cela, Fernando Abril Martorell, Rodolfo Martín villa, Landelino Lavilla, Torcuato Fernández Miranda, Marcelino Oreja, Fernando Moreno, Enrique Fuentes Quintana y entre los que también están presentes tres senadoras: Gloria Begué, María Rubíes y María Dolores Pelayo.

3. Tondos tras 1978

Los tondos son obras de arte en formato circular que se popularizaron en el Renacimiento. En el vestíbulo de la Reina y en el Salón de Pasos Perdidos existen numerosos tondos de diputados históricos, todos ellos anteriores al periodo de la Constitución de 1978 (correspondientes al siglo XIX y a la II República), a excepción de Adolfo Suárez.

Desde nuestra Constitución se instalaron tan solo tres nuevos. En el año 2011 los de Manuel Azaña y Adolfo Suárez y, más recientemente, en el año 2025, el de Clara Campoamor (autora Soraya Triana) y es la primera mujer en coronar esta galería de ilustres parlamentarios, excepción hecha de los retratos de las Presidentas de la Cámara.

Existe, no obstante, el proyecto de ampliar la presencia femenina con otras ocho parlamentarias, Margarita Nelken, Victoria Kent, Veneranda García-Blanco, Matilde de la Torre, María Lejárraga, Francisca Bohigas Gavilanes, Julia Álvarez Resano y Dolores Ibarruri, pero todas ellas corresponden al periodo republicano, a excepción de Dolores Ibarruri quien fue dirigente comunista en la Guerra Civil, secretaria general del partido en el exilio entre 1942 y 1960, pero que volvió a tener acta de diputada en las Cortes Constituyentes de 1977.

Por tanto, a día de hoy el único parlamentario de la transición que tiene tondo es Adolfo Suárez que se ubica en la pared del vestíbulo de la Reina[3].

La autoría del tondo es del pintor Don Daniel Quintero, realizándose una contratación conjunta para la confección de los tondos de Adolfo Suárez y Manuel Azaña. Cada uno de ellos de 60 cm de diámetro.

4. Memorial de víctimas del terrorismo

Tristemente el terrorismo de ETA ha acompañado demasiados años el devenir de nuestro Estado tras la Constitución española. Y es responsable de 853 asesinatos, además de numerosísimos heridos y un dolor incalculable. Todos ellos están grabados en nuestra retina y en nuestro corazón y algunas víctimas estarán inexorablemente unidas a la historia de nuestra democracia porque están cargadas de simbolismo y su memoria de perdurar como es el caso de Miguel Ángel Blanco. Pero el terrorismo sesgó la vida de parlamentarios como Ernest Lluch, Manuel Giménez Abad, Enrique Casas Vila o Manuel Broseta Pont, y su memoria perdura en las distintas salas que tienen su nombre respectivamente en el Congreso, Sala Ernest Lluch (también conocida internamente como Sala de las Columnas por los pilares que la presiden) y las salas Giménez Abad y Broseta en el Senado (conocidas también, internamente, como cuadros y tapices) y la Sala Enrique Casas Vila, todas ellas ubicadas en Palacio.

Los atentados de los trenes de Atocha el 11 de mayo de 2004 en El Pozo y Santa Eugenia en Madrid, se llevaron por delante vilmente la vida de 192 personas causando un gran impacto en la sociedad española.

Seis años después y bajo la presidencia de José Bono se acordó en el Congreso una declaración institucional por la que se establecía el día 27 de junio como día en recuerdo y homenaje a las víctimas del

---

[3] Pese a que el informe realizado por el Museo del Prado desaconsejaba esa ubicación por considerar que se trataba de una galería ya cerrada, cuya reforma afectaría al conjunto histórico, y que proponía habilitar un espacio, por ejemplo, en la galería de presidencia. Desconozco los motivos por los que no se atenció la sugerencia inicial del Prado. No obstante, hay que indicar que el resultado de la integración no fue en absoluto negativo como puede comprobar cualquier visitante del Congreso.

terrorismo sin distinción. Desde entonces, de manera ininterrumpida, se celebra la efeméride con una sesión solemne que enmarca actos de recuerdo y homenaje, que congrega a Diputados y Senadores.

Bibliografía

Quiero agradecer a la archivera-bibliotecaria de las Cortes Generales Sandra Rodríguez Bermejo su incuestionable ayuda para acceder a la bibliografía y al archivo sobre la materia de este artículo.

Los relojes del Senado / Amelia Aranda Huete.-- 1ª ed. [Madrid]: Senado, 2025.

Las Cortes de Cádiz en el Oratorio de San Felipe: notas históricas / por José Belda y Rafael M. de Labra (hijo). Madrid: [s.n.], 1912 (Imprenta de Fortanet).

Congreso Internacional de Artes Decorativas 1 y 2 de marzo de 2023. -- Madrid: Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, 2023. Incluye: 1931: la implantación de la simbología republicana en el Palacio del Congreso de los Diputados. Félix de la Fuente Andrés. España. Cortes. Congreso de los Diputados.

El patrimonio histórico artístico del Congreso de los Diputados / [autoras del texto, María Dolores Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz e Inés Vallejo Ulecia]. Madrid: Secretaría General del Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, Cortes Generales. Senado.

Memoria de la Comisión de administración económica del Senado, sobre las obras de ornamentación del salón de sus sesiones y fachada exterior. Madrid: Imprenta Nacional, 1861.

El Palacio del Senado: sede y patrimonio histórico. [Madrid]: Departamento de Publicaciones, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Senado, 1999.

En un lugar de las Cortes …: (el Congreso: trashumancia, nomadismo y destierro hasta lograr sede fija en Madrid en 1850) / Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui. Madrid: Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, Departamento de Publicaciones, [2009].

Teatro de las Cortes: monografía histórica: centenario del 24 de septiembre de 1810 en San Fernando / Eduardo Quintana Martínez ; ilustraciones de Quijano. Cádiz: Imprenta de Manuel Álvarez, [1910].

Los espacios arquitectónicos del Archivo y de la Biblioteca del Congreso de los Diputados / Mercedes Herrero de Padura. En: Revista de las Cortes Generales. n. 100-101-102 (2017); p. 451-532.

El retorno de la estatua de Isabel II al Congreso de los Diputados: historia de tres estatuas de una reina / Mercedes Herrero De Padura. En: Revista de las Cortes Generales. n. 15 (1988), p. 341-361.

La estatua de Jovellanos en el Senado del escultor José Gragera: precedentes y apuntes / Orlando Moratinos Otero. En: Boletín jovellanista. N. 23 (2024), 31 p.

Presencia del Museo del Prado en el Congreso de los Diputados / Mercedes Orihuela Maeso, María Teresa de Castro Sánchez. En: Revista de las Cortes Generales. -- n. 73 (2008), p. 427-493.

Apuntes históricos sobre los conjuntos inmobiliarios del Senado. En: Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes, 1811-2011 / Bárbara Cosculluela Martínez, Fernando Santaolalla López, Asociación Profesional de Letrados de las Cortes Generales… et al. Madrid, 2011; p. 699-737.

La realidad simbólica de España: una perspectiva histórica de la identidad española y los mitos de origen / Daniel Esparza Ruiz. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

Los símbolos políticos, el ceremonial y las distinciones oficiales del Reino de España / Fernando García-Mercadal y García-Loygorri. Madrid: Ediciones Hidalguía: Dykinson, D.L. 2019.

Los colores de la patria: símbolos nacionales en la España contemporánea / Javier Moreno Luzón y Xosé M. Núñez Seixas; prólogo de Anne-Marie Thiese. Madrid: Tecnos, 2017.

RITUALS in parliaments: political, anthropological and historical perspectives on Europe and the United States / Emma Crewe, Marion G. Müller (eds.). Frankfurt am Main [etc.]: Peter Lang, [2006]

La Restauración de los Escritorios del Palacio del Congreso de los Diputados. Teresa de Castro (1995). Revista de las Cortes Generales (35), p. 363-372.

Neutralidad de los poderes públicos y símbolos políticos / Oscar Celador Angón. En: Revista General de Derecho Administrativo. n. 53 (en. 2020), 27 p.

Simbología de la Transición democrática española: un difícil consenso / Juan Francisco Fuentes. En: Revista de las Cortes Generales. n. 110 (2021), p. 163-196.

Símbolos nacionales e institucionales. Banderas, himnos, escudos. Normativa. Colocación / Ramón Moreno. En: Cuadernos de la Escuela Diplomática. n. 62 (2018), p. 59-69.

Símbolos y fiestas nacionales en España / Jaume Vernet i LLobet. En: Teoría y Realidad Constitucional. n. 12-13 (2003-2004), p. 99-122.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 139-168
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1918

LAS DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PENAL A TRAVÉS DEL SMARTPHONE: ¿EL CREPÚSCULO DE LA PRIVACIDAD?

CRIMINAL INVESTIGATION PROCEDURES VIA SMARTPHONE: THE TWILIGHT OF PRIVACY?

Antón Fructuoso Freire Montero
Fiscalía Provincial de A Coruña
(Sección de Criminalidad Informática)
Doctor en Derecho
https://orcid.org/0000-0003-3056-1450

Fecha de recepción del artículo: marzo 2026
Fecha de aceptación y versión final: junio 2026

RESUMEN

En el contexto actual, el teléfono inteligente se ha convertido en un instrumento imprescindible en la vida diaria de los ciudadanos: no sólo desempeña un papel crucial para mantener nuestras comunicaciones telemáticas, sino que frecuentemente funciona también como un instrumento de trabajo y constituye un soporte en el que conservamos buena parte de nuestra vida privada. Consciente de esta realidad, hace ya más de una década que el legislador introdujo en la LECrim, a través de la LO 13/2015, varias medidas de investigación que permiten seguir el rastro que genera el empleo del smartphone para lograr la averiguación de delitos. Con el presente trabajo nos proponemos analizar las notas básicas de cada una de estas técnicas, valorando la calidad de las normas que las regulan y calibrando el impacto que su utilización por las autoridades produce en los derechos fundamentales de la persona usuaria del dispositivo, en especial en su privacidad. En realidad, no es descabellado plantearse una cuestión un tanto inquietante: ¿existe aún este bien jurídico, tal y como fue concebido en sus orígenes, en el mundo digital?

Palabras clave: investigación tecnológica, smartphone, privacidad, entorno virtual, calidad de la ley.

ABSTRACT

In the current context, smartphones have become an essential tool in people's daily lives: not only do they play a crucial role in maintaining our telematic communications, but they also frequently serve as a work tool and a medium on which we store a large part of our private lives. Aware of this reality, more than a decade ago, the legislator introduced several investigative measures into the Criminal Procedure Act (LECrim) through Organic Law 13/2015, which allow the trail generated by smartphone use to be tracked in order to investigate crimes. In this paper, we aim to analyse the basic features of each of these techniques, assessing the quality of the regulations governing them and gauging the impact that their use by the authorities has on the fundamental rights of the device user, particularly their privacy. In fact, it is not unreasonable to ask a somewhat disturbing question: does this legal right, as it was originally conceived, still exist in the digital world?

Keywords: technological research, smartphone, privacy, virtual environment, quality of law.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. *1. La delincuencia en la sociedad digital. 2. La investigación tecnológica y su impacto en la privacidad.* II. LAS MEDIDAS DE INVESTIGACIÓN SOBRE LAS COMUNICACIONES TELEMÁTICAS. *1. La intervención de comunicaciones telemáticas. 2. El análisis de datos derivados de las comunicaciones telemáticas.* III. LA CAPTACIÓN Y GRABACIÓN DE COMUNICACIONES ORALES DIRECTAS. IV. EL USO DE MEDIOS TÉCNICOS DE SEGUIMIENTO Y LOCALIZACIÓN. V. EL REGISTRO DE DISPOSITIVOS DE ALMACENAMIENTO MASIVO DE INFORMACIÓN. VI. EL REGISTRO REMOTO DE EQUIPOS INFORMÁTICOS. VII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

1. La delincuencia en la sociedad digital

En la escena inicial de la película *2001: Una odisea en el espacio*[1] un grupo de homínidos se encuentran con un monolito, un misterioso objeto negro y rectangular que parece marcar un antes y un después en el curso de su existencia. Curiosamente, también hoy la humanidad tiene ante sí un objeto de similares características que está cambiando nuestras vidas y que constituye un elemento esencial en la dinámica de la sociedad digital. Conviene comenzar este estudio destacando que la «sociedad digital»[2] o «sociedad de la información»[3] es una estructura social que se caracteriza por la capacidad que los ciudadanos poseemos para generar, comunicar, almacenar y procesar una enorme cantidad de información. En particular, es muy notable la incidencia que en este contexto poseen las redes sociales, medios que constituyen un verdadero altavoz para sus miembros, concediéndoles un *púlpito* desde el que difundir sus pensamientos e ideas en el «ágora digital» (Pérez-Latre, 2015, p. 108). Esto implica evidentes efectos benévolos, al otorgar a sus usuarios el estatus de «sujetos colaborativos» (STC 27/2020, de 24 de febrero, FJ 3); no obstante, también provoca problemas alarmantes, como sucede con el imparable aumento de la información falsa –*fake news*–, una realidad que se ve intensificada con el uso de tales aplicaciones. Además, en no pocas ocasiones el uso de redes sociales genera una relación de *dependencia* hacia estos medios, sobre todo en los usuarios más jóvenes (Armenta Deu, 2018, p. 68); de hecho, se ha anunciado recientemente una iniciativa tendente a impedir la participación de personas menores de 16 años en este ámbito[4].

---

[1] En el idioma original, *2001: A Space Odyssey* (Stanley Kubrick, 1968).

[2] La expresión fue empleada originariamente hace tres décadas por Clarke (1994, p. 77).

[3] El término «sociedad de la información» es empleado por Castells (1999, p. 49). El autor, sin embargo, prefiere el término «sociedad informacional» antes que «sociedad de la información», de la misma forma que entiende preferible el uso del término «sociedad industrial» a «sociedad de la industria».

[4] Así lo ha anunciado el presidente del Gobierno en una cumbre celebrada en Dubái el día 3/2/2026. Para conocer con mayor detalle la iniciativa puede consultarse la nota publi-

Por otro lado, debe destacarse el hecho de que la gran mayoría de los integrantes de la sociedad digital vivimos actualmente acompañados por un dispositivo que nos conecta de forma permanente a Internet, y que además está provisto de mecanismos que permiten la captación de imagen y sonido. Ese objeto negro y rectangular al que nos referíamos antes es, lógicamente, el smartphone, un instrumento que se ha ido deslizando de forma silenciosa en nuestra vida diaria, seduciéndonos para ello con el poderoso señuelo de innumerables servicios –aparentemente– gratuitos (Bellver y Montalvo, 2021, p. 3). El uso de esta clase de dispositivos es ya no sólo masivo[5], sino también intensivo: más allá de lo que podría considerarse como un natural aumento del intercambio de información propio de las actuales posibilidades comunicativas, puede entenderse que los actuales parámetros de la telecomunicación humana están superando todas las expectativas. Así, en realidad, en la actualidad seguramente no estemos ante una comunicación potenciada por las TIC, sino ante claros supuestos de *hipercomunicación*.

Entre las dificultades inherentes al proceso de digitalización de la sociedad se encuentran también las referentes al mundo criminal. Con carácter general, puede decirse que las posibilidades operativas de los delincuentes se multiplican en el entorno digital debido a las notas propias de este contexto –anonimato, alcance global, volatilidad de las evidencias delictivas…–. En esta dirección, ya en el año 2021 la FGE[6] informaba sobre un progresivo aumento en el número de investigaciones penales vinculadas a la utilización de las nuevas tecnologías y, más específicamente, de Internet. Así mismo, la jurisprudencia constata la migración de un gran número de delitos del mundo físico al ámbito digital, siendo esta una realidad especialmente

---

cada en https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2026/030226-sanchez-cumbre-gobiernos-dubai.aspx.

[5] Por poner un ejemplo, los últimos análisis estadísticos reflejan que un 96,3% de las personas de 16 a 74 años utilizó Internet en los tres últimos meses (0,5 puntos más que en 2024) y que el 92,5% lo usó diariamente (1,0 puntos más que en 2024). *Vid.* al respecto la Encuesta del Instituto Nacional de Estadística del año 2025, sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los Hogares, publicada el 20/11/2025.

[6] Puede consultarse, en relación con esta problemática, la Instrucción 2/2011, de 11 de octubre, sobre el/la Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las secciones de criminalidad informática de las fiscalías (actualización de 2021), punto II.1.

preocupante en relación con determinadas tipologías criminales, en las que el empleo de las redes sociales incrementa el alcance de la actuación del delincuente, como sucede, *v.gr.*, con las estafas informáticas –art. 248.1 letra a) CP– o con el acoso telemático –art. 172 ter.1. 2º CP–. En este contexto, el TS ha declarado que bajo la expresión «lugar de comisión del delito» deben entenderse comprendidos en la actualidad no sólo los lugares físicos, sino también los espacios digitales o virtuales, en los que las personas pueden también subir o volcar contenidos ilícitos[7].

Por otra parte, la colaboración que se fragua en las redes sociales, a la que antes nos referíamos, implica también un aumento de los sistemas destinados a la compartición de servicios delictivos, fenómeno comúnmente designado por su expresión anglosajona –«*crime as a service»* (CaaS)–. Como indican los fiscales especialistas en la materia, este modelo genera un nuevo «ecosistema en la red»[8] caracterizado por la coexistencia de un relevante número de grupos u organizaciones criminales especializados en ofertar a ciertos usuarios de Internet una serie de productos específicamente diseñados para la comisión de ciberdelitos. Nos hallamos, dicho llanamente, ante verdaderos supermercados o centros comerciales de servicios delictivos, espacios a los que los sujetos que carecen de específicos conocimientos informáticos pueden acudir para adquirir las herramientas con las que posteriormente recorrer el *iter criminis* deseado.

2. La investigación tecnológica y su impacto en la privacidad

La inquietante situación antes descrita requiere una transformación del ordenamiento jurídico, con el objeto de conseguir que la «senda del Derecho» (Holmes, 1897, p. 1) se adapte al mundo digital. De esta forma, la reacción de los estados frente a esta realidad no sólo consiste en situar las nuevas conductas ilícitas en el Código Penal,

---

[7] Véase la STS 547/2022, de 2 de junio, de la Sala Segunda, FJ 3, en la que se avala la imposición de la prohibición del uso de una red social como una pena accesoria de privación del derecho a acudir a determinados lugares en que se haya cometido el delito, *ex* artículo 48.1 CP.

[8] *Vid.* las conclusiones de las 13ª Jornadas de Especialistas en Criminalidad Informática, celebradas en León del 20 al 22 de noviembre de 2024, punto 8º.

norma que constituye una «Constitución en negativo» (Rodríguez Mourullo, 2003, p. 311), sino que exige también adecuar la investigación penal a las características de la sociedad digital. En particular, resulta esencial contar con normas completas y precisas que regulen los modernos medios de investigación tecnológica.

En nuestro país, el legislador ha realizado notables esfuerzos para acomodar las normas procesales penales a las nuevas formas de investigación. Así sucedió hace ya más de una década con la LO 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica, con la que se introdujeron en la ley procesal penal la mayor parte de los medios de investigación tecnológica, sometiendo su uso en todo caso a la observancia del principio de proporcionalidad –artículo 588 bis a) LECrim–. Posteriormente se promulgaron otras normas que poseen una gran incidencia en la investigación tecnológica, como la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, o, más recientemente, el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

En este contexto, es conveniente destacar el papel que puede desempeñar el smartphone del sospechoso, habida cuenta de la multifuncionalidad (Varona Jiménez, 2020, p. 242) de tales aparatos, así como la masividad y la intensidad con la que los ciudadanos de a pie utilizamos estos dispositivos. El objeto de este trabajo es, en primer lugar, analizar todas las posibilidades que el Estado posee para investigar a una persona a través de este dispositivo y valorar la calidad de las normas que regulan el uso de estas técnicas. Además, el presente estudio pretende reflexionar sobre la incidencia que tales medios de investigación producen en la privacidad de los individuos. Creemos que esta pretensión no responde a una simple curiosidad académica, sino que constituye una cuestión vital en un régimen democrático. En este sentido, Pérez Luño (2003, p. 317) refiere que el respeto a los derechos de la privacidad es una de las exigencias más acuciantes en las sociedades tecnológicamente avanzadas, provocando esto que

las legislaciones más sensibles a las defensas de las libertades hayan intentado ofrecer una respuesta jurídica eficaz a esta problemática. Es más, la inquietud por el respecto a la privacidad en este contexto parece haber trascendido del ámbito estrictamente jurídico, instalándose en el imaginario colectivo. Así, se ha escrito (Truong, 2020) que «si el siglo XIX ha sido balzaquiano y el XX kafkiano, el siglo XXI va a devenir orwelliano»[9].

II. Las medidas de investigación sobre las comunicaciones telemáticas

1. La intervención de comunicaciones telemáticas

Regulada en los artículos 588 ter a) a 588 ter i) de la LECrim, la intervención de las comunicaciones telemáticas es la única medida de investigación tecnológica que no fue introducida por la LO 13/2015: ya con anterioridad a esta reforma existía en la ley procesal penal una previsión específica sobre la intervención de comunicaciones telefónicas –el antiguo art. 579 de la LECrim–, si bien esta norma no superaba los estándares de calidad de la ley marcados por el Tribunal de Estrasburgo[10].

En esencia, la intervención telemática puede ser definida como aquella diligencia de investigación penal que permite a las autoridades conocer el contenido de las comunicaciones a distancia mantenidas por la persona investigada, así como la captación de los datos de tráfico relativos a estas comunicaciones. Esta medida se caracteriza por practicarse en tiempo real y por no provocar la interrupción de la conversación afectada, pudiendo comprender tanto las comunicaciones telefónicas –fijas y móviles– como el correo electrónico o cualquier otro tipo de comunicaciones a través de internet, *v. gr.,* las producidas en foros o chats cerrados (Cabezudo Rodríguez, 2016, p. 29). Naturalmente, entran dentro de este contexto las comunicaciones mantenidas por el sospechoso mediante su smartphone. Es

---

[9] El autor hace referencia a la novela *1984* de George Orwell, una distopía en la que un Estado autoritario monitoriza casi por completo la vida privada de sus ciudadanos.

[10] Véanse a este respecto las condenas al Estado español contenidas en la STEDH *Valenzuela Contreras vs España,* de 30 de julio de 1998, así como en la STEDH *Prado Bugallo vs España,* de 18 de febrero de 2003.

conveniente destacar además que el ámbito objetivo de aplicación de esta medida se ha diversificado en los últimos tiempos debido al uso de los teléfonos inteligentes: a diferencia de lo que sucedía con las clásicas «escuchas», en las que los investigadores procedían únicamente a captar y analizar las conversaciones orales que el investigado mantenía a través del teléfono «pinchado», a día de hoy la diligencia de intervención de las telecomunicaciones puede abarcar un contenido mucho más amplio, incluyendo las referidas conversaciones orales a distancia, pero englobando también otra clase de elementos, tales como mensajes escritos, audios, imágenes y demás contenido multimedia.

El secreto comunicativo –art. 18.3 CE– es el bien jurídico que principalmente resulta lesionado al poner en práctica esta actividad de indagación estatal. Naturalmente, el derecho al secreto de las comunicaciones –como todos los demás derechos– no es absoluto y puede ser limitado *secundum constitutionem* por las autoridades, si bien esto ha de efectuarse siempre teniendo presente, como indica la jurisprudencia de la Sala Segunda del TS, que es «su restricción es de gran trascendencia en una sociedad libre» (STS 699/2021, de 16 de septiembre de 2021, FJ 2). En este sentido, Jiménez Campo (1987, p. 36) destaca la importancia de que se produzca un adecuado respeto de este bien jurídico por parte de los poderes públicos democráticos, en la medida en que este derecho se relaciona con los llamados «*ius activae civitatis*», actúa en favor de la autodeterminación privada y permite la constitución de un ámbito de autonomía del individuo –y de la sociedad en general– frente al Estado. En efecto, el propio TC ha declarado reiteradamente que este derecho es especialmente valioso por estar conectado con otros bienes jurídicos que son protegidos por la CE, tales como el secreto del sufragio activo, la libertad ideológica, la libertad de empresa, la confidencialidad de la asistencia letrada o el derecho a la intimidad (*ex multis*, STC 123/2002, de 20 de mayo, FJ 5).

Además, el desarrollo de la intervención telemática determinará frecuentemente una injerencia en la intimidad de la persona investigada –art. 18.1 CE–, puesto que habilita a las autoridades penales a tomar conocimiento del contenido de las comunicaciones telemáticas que mantenga durante un período de tiempo más o menos

prolongado; esto permite a los investigadores tener acceso a una notable cantidad de información que sin duda puede enmarcarse en ese «ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario –según las pautas de nuestra cultura– para mantener una calidad mínima de la vida humana» (STC 231/1988, de 2 de diciembre, FJ 2). Debe destacarse que las pautas comunicativas propias de la sociedad digital provocan que la lesión de la intimidad generada con la práctica de esta medida sea de mayor entidad a la que podría causarse hace no mucho tiempo. Pensemos en la frecuencia con la que utilizamos los medios de comunicación telemática actualmente –señaladamente, el smartphone– y comparémosla, por ejemplo, con lo que sucedía hace tan sólo dos décadas: la cantidad de información personal que recibimos y trasladamos en este contexto es muy superior. En este punto conviene destacar que la puesta en práctica de una intervención telemática puede dar lugar a la captación de un considerable número de conversaciones que, si bien se mantienen a través del dispositivo intervenido, resultan completamente ajenas al hecho criminal, fenómeno que la jurisprudencia ha designado tradicionalmente como «recogida de arrastre» (STS 419/2013, de 14 de mayo, de la Sala Segunda, FJ 1).

Finalmente, una referencia completa a las intervenciones telemáticas no puede hacerse sin mencionar que la medida está aquejada hoy en día de notables dificultades en la práctica, cuestión a la que aludíamos ya en estudios previos (Autor, 2024, pp. 158 y 159). Por un lado, la dimensión global de las comunicaciones causa una enorme lentitud en el desarrollo de la diligencia, debiendo acudirse frecuentemente a mecanismos de cooperación judicial internacional si la plataforma de comunicación empleada por el sospechoso tiene sus servidores radicados en el extranjero[11]. Por otro, la utilidad de la medida mengua en la actualidad ante la posibilidad de que las comunicaciones a distancia sean encriptadas. Debe valorarse en este punto que los canales de comunicación ordinarios o de uso masivo –*v. gr.,* las aplicaciones Telegram o WhatsApp– están dotados de mecanismos que dificultan la intromisión de terceros, como es el caso

[11] Como apunta Rodríguez-Yzquierdo Serrano (2021, p. 135), el problema se agudiza si tenemos en cuenta que la mayor parte de las jurisdicciones de los Estados siguen inmersas en una «poco permeable dimensión territorial».

del cifrado de extremo a extremo de los mensajes; además, existen ciertas plataformas de comunicación específicamente creadas para blindar las comunicaciones y preservar el anonimato de sus usuarios, tales como las redes EncroChat[12] o Sky-ECC. Como veremos más adelante, la existencia de tales dificultades puede provocar que el órgano instructor descarte el empleo de la intervención telemática, en favor de otra técnica de investigación más vanguardista: el registro remoto de equipos informáticos.

2. El análisis de datos derivados de las comunicaciones telemáticas

Como indicábamos en el apartado introductorio de este trabajo, una de las señas de identidad de la sociedad digital es la consagración de los medios de comunicación que se basan en las TIC, sustentados esencialmente en el empleo de Internet. Así, el uso de estas tecnologías está actualmente presente en casi cualquier actividad humana, lo que provoca que las personas nos hallemos continuamente generando o intercambiando información –es decir, datos– a través de la red. Nuevamente, la relación del smartphone con esta dinámica es evidente. En este punto debe subrayarse el papel crucial que juegan las operadoras y empresas del sector de las telecomunicaciones, pues tales entidades privadas conservan de forma sistemática los datos que se derivan de nuestras comunicaciones a distancia, haciéndolo no sólo por motivos de seguridad o técnicos, sino de muy diversa índole (Fernández Rodríguez, 2016, p. 102). Entre otras muchas aplicaciones, tal información podrá ser de gran utilidad para lograr el esclarecimiento de hechos delictivos (Ortiz Pradillo, 2020, p. 4).

En realidad, determinar el grado de influencia que supone la gestión los datos es una cuestión que excede el propósito de este estudio: la capacidad para registrar, analizar y utilizar tales datos adquiere actualmente una relevancia de tal magnitud que puede decirse que la nuestra es una sociedad sometida al imperio o al «poder»

[12] Sobre las medidas de investigación que pueden practicarse para acceder a esta clase de redes, es de mucho interés consultar la sentencia del TJUE (C-670/22) del 30 de abril de 2024, resolución que validó el uso de pruebas de EncroChat obtenidas por Francia, considerándolas compatibles con el Derecho de la Unión Europea siempre que se respetasen determinados criterios de proporcionalidad.

(Casas Baamonde, 2020, p. 11) de los datos, constituyendo estos lo que algunos autores consideran una verdadera «religión» (Harari, 2017, p. 400). Sea como fuere, lo que parece incuestionable es que los datos conforman ya una materia prima esencial del mercado: se ha afirmado elocuentemente en este sentido que los datos constituyen el «oro moderno» (Andrejevic, 2007, p. 81), siendo una mercancía con un valor equiparable al que pudieron tener el oro o el petróleo en anteriores revoluciones económicas. Por otra parte, son varias las voces doctrinales que advierten sobre los peligros de esta dinámica, al generarse un modelo político, económico y social designado por Zuboff (2019) como el «capitalismo de la vigilancia». En particular, resulta inquietante para algunos autores constatar las inmensas facultades de control que las grandes multinacionales tecnológicas ostentan sobre los ciudadanos, surgiendo así un «binomio» (Lasalle, 2021) conformado por unas multitudes digitales, de un lado, y, de otro, un tecnopoder que «depreda» (Bellver y Montalvo, 2021, p. 3) nuestros datos.

En nuestro ordenamiento jurídico las técnicas de investigación penal relativas al análisis de los datos derivados de las comunicaciones a distancia vienen reguladas en los arts. 588 ter j) a 588 ter m) de la LECrim, debiendo consultarse así mismo las previsiones contenidas en la Ley 25/2007, sobre retención de datos de tráfico, y en la normativa de protección de datos personales vigente[13]. Con estos mimbres, el legislador construye un sistema que opera sobre la base del principio de disponibilidad de los datos y que discrimina las garantías necesarias para esa disposición en función de su naturaleza. En concreto, si se trata de datos vinculados a un concreto proceso de comunicación –es decir, de naturaleza dinámica–, su incorporación a la causa exigirá la intercesión judicial, como sucede con los datos obrantes en archivos automatizados de los prestadores de servicios –art. 588 ter j) LECrim– o con los datos asociados a una IP –art. 588 ter k) LECrim–. En caso contrario, es decir, para recabar datos

[13] En este ámbito ha de respetarse con carácter general la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y, con carácter específico, Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

de naturaleza estática, también llamados «datos de abonado», la autorización del órgano instructor no será necesaria, pudiendo actuar de forma autónoma los agentes de la autoridad: este sería el proceder en la identificación de terminales mediante captación de códigos de identificación, tales como el IMEI o el IMSI, o en la identificación de titulares o terminales o dispositivos de conectividad –art. 588 ter letras l) y m) de la ley procesal penal–. Téngase en cuenta que en ningún caso estas diligencias permitirán a los investigadores conocer el contenido de las comunicaciones, siendo necesario para ello acudir a la medida de intervención telemática más arriba referida.

Por lo que se refiere al impacto iusfundamental de estas técnicas, parece claro que su utilización genera una clara injerencia en el derecho a la protección de datos de carácter personal –art. 18.4 CE–, así como una afectación tangencial del derecho al secreto comunicativo, en la medida en que algunos datos de tráfico se integran dentro del contenido protegido por el artículo 18.3 CE[14]. Además, y pese a lo que *prima facie* pueda parecer, estas diligencias también pueden lesionar la intimidad de la persona investigada –art. 18.1 CE–, especialmente en los casos de investigaciones que son prolongadas o sostenidas en el tiempo, cuando la recopilación de datos de tráfico se realiza con carácter sistemático y permite elaborar un *perfil* del individuo, tal y como han declarado de forma expresa tanto el Tribunal de Estrasburgo (STEDH Podchasov vs Rusia, de 13/2/2024, punto 52) como el Tribunal de Luxemburgo (STJUE Digital Rights Ireland y Seitlinger and others vs Irish Data Protection Commissioner, de 8/4/2014, punto 27). Téngase en cuenta, además, que el Reglamento UE 1689/2024, sobre Inteligencia Artificial, califica como «de alto riesgo» aquellos sistemas de IA tendentes a la elaboración de perfiles de personas físicas –artículo 6.3 del RIA–.

En esta línea, la potencialidad lesiva que subyace en el empleo de esta clase de medidas se comprende mejor si se contempla desde la óptica de la teoría del «*mosaico de la privacidad*». Esta tesis propugna que las injerencias estatales en la privacidad de los ciudadanos

[14] Reparemos en que, por ejemplo, algunas de las medidas cuyo estudio nos ocupa permitirán conocer o inferir la identidad de los interlocutores en una comunicación telemática, siendo este uno de los aspectos incluidos en el ámbito protector del secreto comunicativo (STC 230/2007, de 5 de noviembre, FJ 2).

pueden venir constituidas, bien por un acto aislado del Estado (a), o bien por una secuencia de actos, cada uno de los cuales ostenta una menor intensidad lesiva individualmente considerados, pero que se engloban en una investigación más compleja y prolongada en el tiempo (b). En este último caso, podría entenderse que cada uno de los actos individuales de investigación se relacionan entre sí como las teselas de un mosaico: para valorar la afectación de la privacidad del individuo habrá de observarse el resultado conjunto de todos los actos o datos recabados, es decir, habrá de contemplarse el mosaico en su integridad (Bellovin *et al*., 2014, p. 570).

III. La captación y grabación de comunicaciones orales directas

En primer lugar, hemos de señalar que, si bien la vía ordinaria para la práctica de esta diligencia es la instalación de micrófonos ambientales específicamente diseñados para tal fin, también en este caso existe una conexión con el smartphone. En efecto, la posibilidad de emplear el teléfono móvil de la persona investigada como dispositivo de captación de sus conversaciones orales directas es una técnica expresamente admitida por la jurisprudencia de la Sala Segunda (STS 373/2016, de 3 de mayo, FJ 1.6) que puede resultar extraordinariamente útil, teniendo en cuenta la *hipercomunicación* a la que nos referíamos en la introducción de este trabajo: en este sentido, el hecho de que la gran mayoría de ciudadanos portemos con nosotros un teléfono con conexión a Internet supone que vayamos acompañados constantemente de micrófonos en potencia. No obstante, la articulación técnica de la escucha –es decir, la activación remota y subrepticia del smartphone para iniciar y finalizar la grabación del sonido ambiente– exigirá con toda seguridad tener que inocular un virus en el dispositivo para tomar el control de este, lo que implicará que sea necesario aplicar para ello –también– el registro remoto de equipos informáticos, medida a la que más adelante nos referiremos.

Regulada en los artículos 588 quater letras a) a d) de la LECrim, la captación de comunicaciones orales directas es una diligencia íntimamente vinculada a la investigación de delitos de cierta complejidad, en particular a los delitos perpetrados por organizaciones

y grupos criminales, tal y como expresamente afirma la FGE[15]. Así, las escuchas ambientales constituyen un instrumento indispensable para combatir eficazmente la actividad de redes criminales que actúan desde hace años en nuestro país, a diferencia de lo que sucede en ocasiones con otras medidas de investigación más clásicas[16] que han quedado «obsoletas» (Casanova Martí, 2016). Tales organizaciones, dedicadas tanto a la comisión de delitos contra el patrimonio como a perpetrar delitos contra bienes personales –piénsese en las bandas dedicadas al tráfico de estupefacientes o a la elaboración y difusión de pornografía infantil–, suelen contar además con un gran número de integrantes y sofisticados medios técnicos para evadir el control de las autoridades.

En relación con la afectación de derechos que provoca esta diligencia, resulta evidente que con su práctica se lesiona gravemente el derecho a la intimidad –art. 18.1 CE– del investigado; de hecho, el elevado impacto que las escuchas ambientales pueden provocar en la privacidad de los ciudadanos es una reflexión que supera desde hace tiempo el ámbito estrictamente jurídico y que se refleja en conocidas obras cinematográficas[17]. En nuestra opinión, en el caso de captación de comunicaciones orales directas se produce una injerencia más intensa que en las intervenciones telemáticas, pues también la expectativa de privacidad en esta clase de conversaciones es notablemente superior: la sospecha de posibles injerencias externas en las conversaciones mantenidas a través de medios telemáticos es razonable, a diferencia de lo que sucede –en condiciones norma-

[15] En esta línea la Circular FGE 3/2019, dispone en su punto 1: «la técnica de investigación consistente en grabar a través de micrófonos ambientales ha sido empleada en ocasiones en los últimos años, sobre todo, en el caso de investigaciones especialmente complejas».

[16] Así, *v. gr.*, Nieva Fenoll (2016) se muestra escéptico sobre la efectividad de las intervenciones telefónicas en relación con los delitos más complejos: «La experiencia ha demostrado que esa agresión contra la privacidad sirve de muy poco a efectos investigadores. Actualmente existen canales seguros de comunicación que prestan perfecto y fácil servicio a cualquier usuario. En consecuencia, las intervenciones de comunicaciones ya sólo podrían ser útiles para perseguir a delincuentes comunes bastante descuidados en sus comunicaciones, lo que no sólo es desproporcionado, sino completamente absurdo».

[17] Así sucede, por ejemplo, en los filmes *The conversation* (Francis Ford Coppola, 1974) o *Das Leben der Anderen* –en español: *La vida de los otros*– (Florian Henckel von Donnersmarck, 2006).

les– en las conversaciones entre presentes. Así mismo, las escuchas ambientales pueden afectar al derecho al secreto comunicativo, habiendo declarado el TC que el derecho consagrado en el art. 18.3 de la CE ofrece cobertura también a las comunicaciones interpersonales mantenidas sin la intervención de medios o artificios técnicos (*vid*. STC 99/2021, de 10 de mayo, FJ 7).

Un comentario específico merece el supuesto en el que las escuchas tienen lugar en el interior de un domicilio, pues entonces el nivel de impacto en los derechos fundamentales se multiplica: no sólo se menoscaba la inviolabilidad domiciliaria –art. 18.2 CE–, sino que se afecta con mayor profundidad el derecho a la intimidad personal y familiar. Por tal motivo la jurisprudencia de la Sala Segunda (*inter alia*, STS 718/2020, de 28 de diciembre, FJ 7) predica una aplicación ultra-restrictiva de esta diligencia en el ámbito doméstico. La lesión puede ser aún de mayor entidad si se autoriza la captación de imágenes de forma conjunta con el sonido, posibilidad permitida de forma expresa por la norma procesal –art. 588 quater a) apartado 3 LECrim–. En este punto conviene tener presente la tesis de origen germano[18] que propugna la existencia determinadas parcelas de la intimidad humana que no pueden ser invadidas por las autoridades estatales en el curso de la investigación de delitos –*ámbitos de inmunidad*– por hallarse directamente conectadas con la dignidad humana, valor que inspira la totalidad de la CE (Hernández Gil, 1982, pp. 418 a 421). En la práctica, observar esta teoría implicaría que, en determinadas estancias del domicilio, en las que se ejerce una intimidad extrema –*v. gr*., el aseo o el dormitorio–, no cabría realizar las escuchas ambientales; téngase en cuenta que esta regla sería de gran relevancia si se utiliza un smartphone como dispositivo de captación, pues este es un instrumento que las personas frecuentemente portamos con nosotros cuando nos trasladamos a tales espacios.

[18] Esta es la tesis que subyace en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 3 de marzo de 2004, mediante la cual el Alto Tribunal declara parcialmente inconstitucional una ley que permitía las escuchas ambientales en el domicilio del investigado. Los magistrados acogen en ella la denominada «teoría de los dos niveles», que consiste en diferenciar dos grados o niveles en la intimidad: un ámbito privado, en primer lugar, y un ámbito intangible o intocable de la vida privada, en el núcleo de este derecho.

IV. El uso de medios técnicos de seguimiento y localización

Desde la óptica del investigador penal, es de gran interés la idea de poder situar a un sospechoso en un lugar y momento determinado, normalmente, en el lugar y momento de la comisión del hecho delictivo; se trata, en palabras de la Sala Segunda, de conocer las «coordinadas espacio-temporales» en las que se movió la persona investigada (STS 291/2021, de 7 de abril, FJ 4). Esta información, si bien difícilmente supondrá una prueba directa del hecho en cuestión, sí es capaz de constituir un poderoso indicio incriminatorio que podría utilizarse contra el acusado para evitar las consecuencias del principio de presunción de inocencia, pues el conocimiento del lugar exacto en el que puede hallarse una persona puede resultar absolutamente decisivo para el esclarecimiento del hecho imputado (STS 141/2020, de la Sala Segunda, de 13 de mayo, FJ 2). Por este motivo, la LO 13/2015 establece una serie de normas que regulan la utilización de esta clase de técnicas por las autoridades, en los artículos 588 quinquies b) y c) de la LECrim.

Con carácter inicial, debe advertirse que en la expresión empleada por el legislador en este contexto «utilización de dispositivos o medios técnicos de seguimiento y localización» se comprenden dos técnicas nítidamente diferenciadas; por lo tanto, es posible afirmar que existen dos «modalidades básicas» (Delgado Martín, 2023, p. 86) dentro de esta medida de investigación, siendo esta una dualidad contemplada incluso por la jurisprudencia del TEDH que se pronuncia expresamente sobre la materia (STEDH Ben Faiza vs Francia, de 8 de febrero de 2018, punto 53). Siguiendo a la FGE[19], dentro del concepto amplio de «geolocalización» se engloba la (i) utilización de dispositivos técnicos basados en sistemas de posicionamiento global (GPS, GLONASS, etc.), comúnmente conocidos como «balizas», o bien (ii) el uso de los datos electrónicos asociados a sistemas de comunicación telefónica. Lógicamente, al estudiar la geolocalización que se realiza a través del smartphone de la persona investigada, centraremos la atención en el segundo supuesto. En punto cabe destacar que tal técnica

[19] *Vid.* Circular 4/2019, de 6 de marzo, de la Fiscal General del Estado, sobre utilización de dispositivos técnicos de captación de la imagen, de seguimiento y de localización, punto 3.3.

no será útil para la investigación de los delitos premeditados, pues cualquier criminal medianamente astuto, conociendo las posibilidades de seguimiento que se derivan de su terminal telefónico, evitará portarlo consigo en el momento de perpetrar el hecho delictivo.

Indudablemente, cuando se somete a un individuo a una medida de seguimiento y localización se ocasiona una nítida injerencia en su derecho a la intimidad, tal y como ha sido reconocido de forma reiterada por la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo (STEDH Uzun vs Alemania, de 2 de septiembre de 2010, punto 52). Al fin y al cabo, el poder hallarse en un lugar ignoto es quizás una de las vertientes más básicas y primitivas del derecho a la privacidad; de hecho, existe una percepción benévola sobre la capacidad de permanecer ilocalizable que trasciende también el ámbito jurídico y subyace en múltiples creaciones artísticas[20]. En este punto, resulta esencial considerar la duración de la medida de localización para valorar la entidad de la injerencia en la privacidad del sujeto pasivo: reparemos en que, dado el «vínculo de proximidad» (Batuecas Caletrío, 2015, p. 49) que existe entre un dispositivo de telefonía y su usuario, el seguimiento de una persona mediante esta técnica permitirá normalmente averiguar todos los desplazamientos que realiza durante un periodo prolongado de tiempo; de esta forma, esta diligencia ofrece a los investigadores penales un conocimiento bastante preciso de sus hábitos y costumbres, con la problemática de la posible formación de un *perfil* del individuo a la que aludíamos anteriormente.

No obstante, entendemos que la medida de geolocalización alcanza un nivel medio de injerencia en la privacidad, por varios motivos. En primer lugar, debe considerarse que esta actuación puede ser menos invasiva que otras diligencias de investigación que incluyen inmisiones visuales o acústicas. Además, debe valorarse que la utilización de esta diligencia únicamente determinará el posicionamiento del terminal que sea posicionado a través de los datos asociados, por lo que no siempre se estará conociendo la posición real del sospechoso. Finalmente, en esta ponderación debe manejarse también la doctrina

[20] La aspiración de situarse fuera de la civilización, desconectado de la sociedad, caracteriza a los protagonistas de abundantes obras literarias (*v.gr. Il barone rampante*, Italo Calvino, 1957) o cinematográficas (por ejemplo, *Jeremiah Johnson*, Sydney Pollack, 1972).

de la expectativa razonable de privacidad: la intimidad no resultaría afectada cuando de forma intencional o consciente el investigado participa en actividades que, por las circunstancias que las rodean, claramente pueden ser objeto de un registro o información pública –*v.gr*., un acto político–. Este nivel medio de injerencia nos permite defender una modificación legal para hacer posible el uso de esta medida de forma autónoma por el Ministerio Fiscal y sin necesidad de recabar la autorización del instructor, siendo que la propia FGE[21] ya se ha pronunciado anteriormente en esta línea. En apoyo de esta reforma puede alegarse que esta técnica suele ser empleada en las fases más incipientes de la instrucción, concibiéndose como un medio para obtener los indicios necesarios con los que solicitar después la práctica de otras medidas de investigación más invasivas que sí exigirán en todo caso la habilitación judicial, como la intervención de comunicaciones telemáticas o el registro de dispositivos informáticos.

V. El registro de dispositivos de almacenamiento masivo de información

Los arts. 588 sexies letra a) a 588 sexies letra c) LECrim regulan el registro de dispositivos de almacenamiento masivo de información. Se trata esta de una diligencia de investigación esencial en la sociedad digital, pues la proliferación en el uso de los dispositivos electrónicos provoca que, en paralelo, haya aumentado el interés de las autoridades penales por acceder a los datos que en ellos se contienen (Escudero García-Calderón, 2022, p. 376). Obviamente, el smartphone constituye actualmente el objeto sobre el que principalmente se aplica esta medida, ya que es el instrumento en el que se contiene la mayor parte de nuestra información personal, bien sea porque la generamos o creamos nosotros mismos con nuestro dispositivo, bien sea porque la conservamos en él tras haberla recibido a través de las múltiples «autopistas de la información»[22] que nos

[21] *Vid*. Memoria de la FGE correspondiente al año 2016, Capítulo VI –«Propuestas de reformas legislativas», págs. 846 y 847.

[22] La expresión era ya utilizada en el preámbulo de la Recomendación número (R) 99 (5), adoptada por el Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre la protección de la intimidad en Internet, de fecha 23/2/1999.

conectan. Además, es preciso resaltar que la hipercomunicación y el uso intensivo del smartphone, circunstancias a las que hacíamos alusión al inicio de este trabajo, provocan que en la actualidad el examen de nuestro teléfono pueda describir con gran precisión nuestra personalidad. En este sentido, ha de considerarse que hoy en día el empleo de los dispositivos informáticos es de tal intensidad que comprende ya no sólo un uso consciente y voluntario, sino también un uso inconsciente que deja un «rastro oculto» para el propio titular del dispositivo (Sánchez Medrano, 2022, p. 85).

Existen algunas notas que singularizan la medida y que merecen ser destacadas. En primer lugar, podemos referir que se trata de una medida (i) de carácter estático: el registro permitirá a los investigadores conocer el contenido del dispositivo en el momento en que este es aprehendido, pero no los archivos que posteriormente pudiesen almacenarse en él; se diferencia, por tanto, del carácter dinámico que posee el registro remoto de equipos informáticos. En esta línea, es útil acudir a una metáfora gráfica: si el dispositivo del investigado fuese una habitación, el registro de dispositivos sería equiparable a tomar una foto de esa habitación. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la medida (ii) no es susceptible de prolongarse en el tiempo –se agota en sí misma–, con independencia de que siempre será necesario un determinado espacio temporal para su ejecución material. Finalmente, esta diligencia (iii) no requiere necesariamente que rija el secreto previsto de forma genérica para toda medida de investigación tecnológica en el art. 588 bis d) LECrim, pues el carácter estático del registro implica que el secreto no sea imprescindible para garantizar la eficacia de la medida: al no prolongarse en el tiempo, únicamente será preciso que el investigado desconozca la medida antes de que el dispositivo sea intervenido por los agentes de la autoridad[23].

Por otra parte, debe subrayarse el impacto iusfundamental de esta diligencia de investigación, siendo necesario aclarar que se

[23] Esta reflexión, no obstante, ha de tomarse *cum grano salis*: aunque la naturaleza de una concreta diligencia no precise de la declaración de secreto, el instructor debe considerar si la investigación del hecho delictivo puede requerir posteriormente la práctica de otras medidas que sí lo necesitan; en tales supuestos, el conocimiento por parte del afectado de que está siendo objeto del escrutinio estatal puede ponerlo sobre aviso y restar eficacia a otras futuras diligencias.

trata de una actuación en la que es imposible conocer *ex ante* y con precisión los concretos bienes jurídicos que resultarán concernidos. En cualquier caso, el registro de dispositivos afecta de manera nítida al derecho a la intimidad –art. 18.1 CE– y al derecho a la autodeterminación informativa –art. 18.4 CE– de su titular, siendo entendido así por el Tribunal de Estrasburgo (STEDH Mukhtarli vs Azerbaijan y Georgia, de 5 de septiembre 2024, puntos 222 a 224) y por el Tribunal de Luxemburgo (STJUE de 4 de octubre de 2024, recaída en el asunto C-548/2021, punto 26); en la misma dirección, la jurisprudencia de la Sala Segunda ha declarado que el acceso a la memoria de un dispositivo es susceptible de revelar «los más recónditos entresijos de intimidad de su titular» (ATS de 30 de octubre de 2024, FJ 3). Una especial lesión de este derecho se producirá al registrar el smartphone del investigado, un objeto con el que los ciudadanos llevamos actualmente «buena parte de nuestra vida privada a cuestas», como acertadamente ha reflexionado el TS de los EE. UU. (STS Riley v. California, 573 U.S. 373 –2014–, punto III).

Cuando un dispositivo informático guarda en su interior datos que pueden afectar a procesos comunicativos –es decir, mensajes almacenados–, se plantea la posibilidad de que la diligencia objeto de estudio provoque una injerencia en el derecho al secreto de las comunicaciones –art. 18.3 CE–. En este sentido, el Tribunal de Estrasburgo (STEDH Robathin vs Austria, de 3 de julio de 2012, punto 39) ha declarado que el registro sobre «datos electrónicos» es susceptible de lesionar el derecho al secreto de la correspondencia del artículo 8 CEDH. El *punctum dolens* en este ámbito reside no obstante en fijar cuál es el momento en el que finaliza el proceso comunicativo constitucionalmente protegido. Aunque existen varias posturas doctrinales, la jurisprudencia constitucional (STC 173/2011, de 7 de noviembre, FJ 3) ha estimado que este momento se produce cuando el destinatario del mensaje toma conocimiento de su contenido. En este punto, y ante la notable dificultad de constatar el conocimiento efectivo por el receptor, esta teoría asimila el conocimiento con la apertura del mensaje; por el contrario, la comunicación recibida pero no abierta es entendida una comunicación en curso y, en consecuencia, se halla amparada por el derecho fundamental al secreto de las comunicaciones.

Finalmente, el registro de dispositivos colisiona también con el derecho al entorno virtual del investigado. Este moderno bien jurídico fue elaborado por la sentencia del TC alemán de fecha 21/2/2008 sobre la idea de que es posible una «privacidad electrónica» –*elektronische Privatsphäre*–, siendo posteriormente acogido este concepto por nuestro TC[24]. Se trata de un derecho omnicomprensivo, en el que se da un «tratamiento unitario» (STS 105/2025 de la Sala Segunda, de 10 de febrero, FJ 5) a la gran diversidad de datos que pueden contenerse en un dispositivo informático, lo que provoca que en este contexto se vean concernidos o «entremezclados» (Pérez Estrada, 2019, p. 1311) varios de los derechos protegidos por el artículo 18 CE.

Finalmente, conviene resaltar que la ejecución de esta medida requerirá en ocasiones la colaboración de las grandes empresas tecnológicas que fabricaron los dispositivos objeto del registro, compañías que incluyen sofisticadas medidas de seguridad para proteger los datos digitales –el «oro moderno», como antes referíamos– que sus clientes guardan en ellos; así, del mismo modo que en el pasado se valoraba que las cajas fuertes fuesen resistentes para guardar las monedas y las joyas de sus propietarios, en la actualidad los usuarios también buscan que sus dispositivos informáticos sean herméticos. Esta realidad tiene también sus implicaciones para la investigación penal, pues muchas veces la información necesaria para esclarecer un delito se halla en el interior de dispositivos que se hallan blindados frente al acceso no consentido de terceros, incluyendo el Estado; las grandes empresas tecnológicas se erigen por tanto en actores protagónicos también en relación con actividades del ámbito público, ostentando un enorme

[24] *Vid*. la STC 173/2011, de 7 de noviembre, FJ 3, resolución que, por ser de gran interés para este estudio, merece ser reproducida *in extenso*: «Es evidente que cuando su titular navega por Internet, participa en foros de conversación o redes sociales, descarga archivos o documentos, realiza operaciones de comercio electrónico, forma parte de grupos de noticias, entre otras posibilidades, está revelando datos acerca de su personalidad, que pueden afectar al núcleo más profundo de su intimidad por referirse a ideologías, creencias religiosas, aficiones personales, información sobre la salud, orientaciones sexuales, etc. Quizás, estos datos que se reflejan en un ordenador personal puedan tacharse de irrelevantes o livianos si se consideran aisladamente, pero si se analizan en su conjunto, una vez convenientemente entremezclados, no cabe duda de que configuran todos ellos un perfil altamente descriptivo de la personalidad de su titular, que es preciso proteger frente a la intromisión de terceros o de los poderes públicos, por cuanto atañen, en definitiva, a la misma peculiaridad o individualidad de la persona…».

poder que lleva a algunos autores a hablar de «tecnofeudalismo» (Varoufakis, 2024). En nuestra opinión, el deber de colaboración previsto para estas entidades en el art. 588 sexies letra c) apartado 5 LECrim debe ser interpretado en un sentido amplio, pudiendo exigirse cualquier actividad necesaria para llegar hasta los datos almacenados, incluyendo la creación de programas específicos al efecto –*back doors* o puertas traseras–.

VI. El registro remoto de equipos informáticos

El registro remoto de equipos informáticos, regulado en los artículos 588 septies letras a) a c) LECrim, es la medida más vanguardista y, probablemente, la más útil e invasiva de toda la investigación tecnológica; a través de ella, el Estado puede desplegar una vigilancia remota[25] sobre los dispositivos electrónicos o equipos informáticos del sospechoso, logrando la completa observación o «monitorización» (Richard González, 2016, p. 19) de su entorno virtual. Esta medida de investigación puede llevarse a cabo a través de dos vías: bien utilizando el usuario y la contraseña del titular del equipo registrado –es decir, suplantando de forma legítima su identidad–, bien inoculando un software malicioso –*malware*– en el equipo, con el objeto de colonizarlo y controlarlo de forma remota. Como sucedía con el registro de dispositivos referido en el apartado anterior, el smartphone es actualmente el objeto de aplicación preferente en este contexto.

Aunque esta diligencia posee múltiples notas en común con el registro estático, tiene a su vez notables particularidades. En primer término, (a) no exige imperativamente que se produzca una aprehensión física del equipo que va a examinarse. En segundo lugar, (b) el registro remoto posee una naturaleza dinámica, siendo susceptible de prolongarse o extenderse en el tiempo, por lo que no solamente se permite el examen de los datos presentes almacenados en el equipo informático, sino que pueden también accederse a los datos de futuro; utilizando la metáfora del almacén a la que aludíamos más arriba, el registro remoto equivaldría a colocar una cámara en el interior de la estancia y grabar un vídeo durante determinado tiempo, captando

[25] En la expresión anglosajona original, «*remote surveillance*» (Tropina, 2016, p. 100).

todos los movimientos que se producen en ella. En tercer lugar, y como consecuencia de la nota anterior, (c) esta medida sí exigirá que se mantenga el secreto de la investigación, debiendo practicarse con carácter subrepticio. Finalmente, debemos destacar que (d) el nivel de injerencia alcanzado es mucho más elevado que en el registro estático, al permitir al Estado observar el flujo de datos –*data flow*– que se produce en entorno virtual del investigado. Es por ello por lo que puede decirse que el registro remoto «excede» (González Pulido, 2023, p. 268) del registro tradicional o estático.

Atendiendo a estas notas características, el análisis del registro remoto de equipos informáticos conduce a valorar su posible utilización como una vía alternativa para lograr la intervención de las comunicaciones telemáticas, permitiendo de este modo salvar las principales dificultades que en el contexto actual sufre la clásica intervención y a las que nos referíamos *ut supra* –en particular, la encriptación y la lentitud en su desarrollo cuando es preciso acudir a mecanismos de cooperación judicial internacional–. No obstante, con esta solución, que probablemente no se hallaba en la *mens legislatoris* (Bachmaier Winter, 2017, p. 15), se provoca en el patrimonio jurídico de la persona investigada un impacto mucho mayor que con la genuina intervención.

En el ámbito del registro remoto también es posible efectuar algunas consideraciones *de lege ferenda*. En particular, entendemos que la principal modificación legal que debería realizarse en este caso es relativa a la configuración subjetiva de la diligencia. Esta proposición requiere un comentario común sobre las dos medidas de investigación tecnológica que provocan una mayor injerencia en la privacidad: las escuchas ambientales y el registro remoto. En aplicación conjunta –lo cual es legalmente posible–, pueden atribuir al Estado una facultad de control prácticamente omnímodo, permitiendo monitorizar el entorno físico –incluyendo la captación de imagen y sonido, y pudiendo alcanzar el domicilio– y el entorno digital de la persona investigada. La situación se agrava si consideramos la posibilidad de utilizar el smartphone como medio para la aplicación de estas técnicas, como estudiamos en este trabajo. Ante tal panorama, conviene no olvidar el riesgo que entrañan los Estados totalitarios, regímenes que intervendrían por completo la esfera íntima de las

personas si contasen con los medios técnicos necesarios para hacerlo (Fenech Navarro, 1940, p. 162) y que, con independencia de su color, se caracterizan por intentar eliminar cualquier barrera entre la vida pública y la vida privada de sus ciudadanos (Vincent, 1989, p. 192).

Estas consideraciones nos permiten afirmar que el principal defecto de la reforma operada por la LO 13/2015 se halla en depositar el ejercicio de esta enorme facultad de control –en primera instancia– en una única persona. No se ha optado por introducir aquí la prudente dinámica de principio acusatorio, regla que sí impera en otros ámbitos como en la imposición de penas, o en la adopción de la medida cautelar más grave existente en nuestro proceso penal: la prisión provisional. Creemos que cualquiera de estas medidas –las escuchas ambientales o el registro remoto– no deberían poder ser acordadas de oficio por el instructor, debiendo exigirse siempre la petición de una de las partes personadas en la causa. Más inquietante aún resulta valorar el posible –quizás ya probable– uso de estas técnicas por entes privados, dadas las características que pueden ostentar tales actuaciones: existencia de fines diversos a la investigación delictiva, no aplicación de los principios rectores del artículo 588 bis a) LECrim, opacidad, ausencia de cualquier mecanismo de control... Es esta una materia trascendental que ha de preocupar a un Estado vinculado por la doctrina de las obligaciones positivas[26] pero que, lógicamente, deberá ser objeto de otro estudio.

VII. Conclusiones

El smartphone es probablemente el instrumento más característico o representativo de la sociedad digital, constituyendo un descubrimiento que ha transformado por completo nuestra vida diaria de forma similar a lo que en épocas pretéritas sucedió con otros avances capitales para la humanidad, tales como el fuego o la electricidad. Su utilización se produce de forma casi unánime por los ciudadanos, por lo que podríamos decir que, en este sentido, posee un carácter democrático; además, la mayor parte de las personas llevamos a cabo un uso intensivo de este objeto, circunstancia que nos aboca a

[26] Pueden consultarse sobre este aspecto, *ex multis*, las SSTEDH K.U. vs Finlandia (2009) o López Ribalda vs España (2018).

estar –quizás ya a *existir*– en una situación de conexión permanente. No obstante, el teléfono inteligente trasciende su finalidad original y es hoy en día mucho más que un medio de comunicación telemática: no sólo lleva incorporadas una o varias cámaras y un micrófono apto para grabar el sonido ambiente, sino que también permite la geolocalización constante de quien lo porta consigo y contiene una ingente cantidad de información personal, funcionando como una suerte de almacén de la vida privada de su dueño.

Esta realidad es aprovechada por el Estado para desarrollar a través de este instrumento buena parte de las modernas técnicas de averiguación delictiva: intervención de comunicaciones telemáticas y análisis de datos asociados, escuchas ambientales, geolocalización, registro de dispositivos, registro remoto de equipos informáticos… El teléfono inteligente se convierte así en un instrumento común en la dinámica de varias medidas de indagación tecnológica, funcionando como una auténtica *navaja suiza* para el investigador penal. Naturalmente, no toda la investigación tecnológica se relaciona con el smartphone, pero sí podemos afirmar que este objeto tiene actualmente un papel protagónico en este contexto.

La LO 13/2015 es la norma mediante la que se introducen en nuestra ley procesal penal las medidas de investigación tecnológica, suponiendo un paso esencial para que el Derecho –que, como un árbol, es un «instrumento vivo»[27]– ofrezca soluciones útiles en el contexto digital. Tras más de una década de vigencia, podemos efectuar una valoración claramente positiva: frente a la censurable situación de anomia anterior, en la actualidad las autoridades pueden actuar con base en auténticas normas jurídicas, las cuales, como indicaba Passerin (2001, p. 102), no son más que «criterios vinculantes de regularidad». No obstante, sí existen algunos aspectos mejorables en esta normativa. Dejando a un lado algunas cuestiones que el legislador no pudo razonablemente prever en el momento de redactar la norma –Villar Palasí (1975, p. 73) hablaba en estos casos de «lagunas secundarias»–, el principal defecto de esta LO se encuentra a nuestro parecer en la configuración subjetiva de las medidas más invasivas: la captación de comunicaciones orales directas y el registro remoto

[27] Así se expresa elocuentemente el Tribunal de Estrasburgo, *vid.* STEDH Tyrer vs Reino Unido, de 25 de abril de 1978, punto 31.

de equipos informáticos. Tales diligencias permiten monitorizar, respectivamente, el entorno físico y digital de la persona investigada, permitiendo al Estado sondear completamente nuestra vida privada. Es por ello por lo que creemos que sería conveniente introducir en este ámbito la máxima del principio acusatorio, evitando que puedan ser acordadas de oficio por el instructor. En cualquier caso, resulta esencial que su aplicación esté inspirada por el principio de proporcionalidad, cuestión que sí ha sido contemplada debidamente por el legislador en el artículo 588 bis a) de la LECrim.

El panorama antes descrito puede hacernos pensar que el uso del smartphone implica para su usuario una drástica reducción de la privacidad: no sólo permite que, a través de tal instrumento, el estado lleve a cabo un intenso control en el seno de la instrucción penal, sino que también es factible que tal injerencia se realice por entes privados y con fines diversos a la averiguación delictiva. No obstante, esta reflexión sobre una aparente limitación de nuestra intimidad ha de matizarse. En primer lugar, porque debe considerarse que el smartphone se porta siempre voluntariamente, por lo que podría decirse que esa restricción es más bien un *suicidio de la privacidad*. En segundo lugar, creemos que no está tan claro que poseer y utilizar este objeto disminuya nuestra vida privada, al menos si la conceptuamos en un sentido amplio. Pensemos, por ejemplo, en la cantidad de información personal –historias, imágenes, sonidos– que hoy en día podemos guardar con nosotros, y comparémosla con la que podían conservar nuestros antecesores.

Sobre estas reflexiones, puede afirmarse que el uso del smartphone no trae consigo una disminución de la privacidad sino más bien una redefinición de este derecho, el cual es siempre «tributario del espacio y del tiempo» (Carrillo, 2006, p. 27). En cualquier caso, sí es imprescindible que los ciudadanos seamos conscientes de las vulnerabilidades inherentes al uso de los medios digitales y que adoptemos las cautelas oportunas. Se trata de adaptarnos a una nueva realidad, como si nos mudásemos, pasando de vivir en una casa iluminada por un pequeño tragaluz a habitar otra dotada de grandes ventanales. Al fin y al cabo, y contrariamente a lo que muchas veces se cree, el «crepúsculo» es también el momento en el que sale el Sol y nace un nuevo día.

Bibliografía

Andrejevic, M. (2007). Spy: Surveillance and Power in the Interactive Era. University Press of Kansas.

Autor (2024). (Título omitido para garantizar el anonimato en la evaluación).

Batuecas Caletrío, A. (2015). Intimidad personal, protección de datos personales y geolocalización. Derecho privado y Constitución, (29), pp. 47-82. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/derecho-privado-y-constitucion/numero29-enerodiciembre-2015/intimidad-personal-proteccion-de-datos-personales-ygeolocalizacion-0.

Bellovin, S.M., Hutchins, R.M., Jebara, T. y Zimmeck, S. (2014). When Enough is Enough: Location Tracking, Mosaic Theory, and Machine Learning, New York University Journal of Law & Liberty, 8:555, pp. 555-628. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2320019.

Bellver Capella, V. y Montalvo Jäaskeläinen, F. (2021). El diseño del entorno digital como presupuesto de los Derechos Digitales. Diario La Ley, (49), pp. 1-14. https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAG.

Bachmaier Winter, L. (2017). Registro remoto de equipos informáticos y principio de proporcionalidad en la Ley Orgánica 13/2015. Boletín del Ministerio de Justicia, (2195), pp. 1-36. https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/BMJ/article/view/2827.

Cabezudo Rodríguez, N. (2016). Ciberdelincuencia e investigación criminal. Las nuevas medidas de investigación tecnológica en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Boletín del Ministerio de Justicia, (2186), pp. 7-60. https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/BMJ/issue/view/1015.

Carrillo, M. (2006). Los ámbitos del derecho a la intimidad en la sociedad de la comunicación. En VV.AA., El derecho a la privacidad en un nuevo entorno tecnológico, (pp. 11-70). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Casanova Martí, R. (2016). La captación y grabación de comunicaciones orales mediante la utilización de dispositivos electrónicos. Diario La Ley, (8674).

Casas Baamonde, M.E. (2020). El derecho a la protección de datos de carácter personal en la sociedad digital. Fundación Ramón Areces. https://www.fundacionareces.es/recursos/doc/portal/2018/03/20/el-derecho-a-laproteccion-de-datos-personales.pdf.

Castells, M. (1999). La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura: La sociedad Red. Siglo XXI.

Clarke, R. (1994). The digital person and its application to data surveillance. Information Society.

Consejo de Europa (1999). Recomendación número (R) 99 (5), adoptada por el Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa sobre la protección de la intimidad en Internet.

Delgado Martín, J. (2023). Dispositivos de localización y seguimiento en la investigación penal, Logos Guardia Civil: Revista Científica del Centro Universitario de la Guardia Civil, (0), pp. 83-105. https://revistacugc.es/article/view/5493.

Escudero García-Calderón, B. (2022). La investigación penal ante las nuevas tecnologías: reflexiones acerca de la «carga desproporcionada» y la «facilitación de información» en el registro de dispositivos de almacenamiento masivo de datos. Anuario de derecho penal y ciencias penales, LXXV, pp. 375-419). https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-P-.

Fenech Navarro, M. (1940). El juez y el Nuevo Estado. Bosch.

Fernández Rodríguez, J.J. (2016). Los datos de tráfico de comunicaciones: en búsqueda de un adecuado régimen jurídico que elimine el riesgo de control permanente. Revista Española de Derecho Constitucional, (108), pp. 93-122. http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.108.03.

Fiscalía General del Estado (2011). Instrucción 2/2011, de 11 de octubre, sobre el/la Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las secciones de criminalidad informática de las fiscalías (actualización de 2021). https://www.boe.es/buscar/abrir_fiscalia.php?id=FIS-I-2011-00002.pdf.

– (2016). Memoria de la FGE correspondiente al año 2016.

– (2019). Circular 4/2019, de 6 de marzo, de la Fiscal General del Estado, sobre utilización de dispositivos técnicos de captación de la imagen, de seguimiento y de localización. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-4243.

– (2024). Conclusiones de las 13ª Jornadas de Especialistas en Criminalidad Informática, celebradas en León del 20 al 22 de noviembre de 2024.

González Pulido, I. (2023). Presente y futuro de las medidas de investigación tecnológica en el ciberespacio a nivel internacional. Revista Eletrônica de Direito Processual, 24, (1), pp. 254-292. https://www.epublicacoes.uerj.br/redp/article/view/72246/44610Copyright.

Harari, Y.N. (2017). Homo Deus: breve historia del mañana. Penguin Random House, Barcelona.

Hernández Gil, A. (1982). El cambio político español y la Constitución. Planeta.

Holmes, O.W. (1897). The Path of the Law, Harvard Law Review, (457).

Instituto Nacional de Estadística (2025). Encuesta del Instituto Nacional de Estadística del año 2025, sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los Hogares. https://www.ine.es/dyngs/Prensa/TICH2025.htm.

Jiménez Campo, J. (1987). La garantía constitucional del secreto de las comunicaciones. Revista Española de Derecho Constitucional, (20), pp. 35-82.

Lasalle, J.M. (2021). Ciberleviatán. Ethic.es. https://ethic.es/2021/09/ciberleviatan/.

Nieva-Fenoll, J. (2016). La recuperación de la privacidad de las comunicaciones. Noticias jurídicas. http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/11095-.

Ortiz Pradillo, J.C. (2020). Europa: auge y caída de las investigaciones penales basadas en la conservación de datos de comunicaciones electrónicas, Revista General de Derecho Procesal, (52). https://docta.ucm.es/entities/publication/8da61cec-61f4-47be-998d-6fa0ecc36b52.

Passerin D´Entreves, A. (2001). La noción de Estado. Ariel.

Pérez-Latre, F.J. (2015). La tercera revolución digital: Tecnologías con rostro humano y evaluación antropológica. Revista de Comunicación, (14), pp. 100-113. https://revistadecomunicacion.com/article/view/2707/2219.

Pérez Estrada, M.J. (2019). La protección de los datos personales en el registro de dispositivos de almacenamiento masivo de información. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, 5, pp. 1297-1330. https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/253.

Pérez Luño, A.E. (2003). Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución.

Richard González, M. (2017). Investigación y prueba mediante medidas de intervención de las comunicaciones, dispositivos electrónicos y grabación de imagen y sonido. Wolters Kluwer.

Rodríguez-Yzquierdo Serrano, M. (2021). La extraterritorialidad en las comunicaciones digitales y las empresas tecnológicas ante el derecho a su secreto: reflexión en torno al caso Microsoft corp. vs. United States. Asuntos Constitucionales, (0), pp. 131-140. https://www.asuntosconstitucionales.com/index.php/numero-0-enerojunio-.

Rodríguez Mourullo, C. (2003). Delito, pena y constitución. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, (8), pp. 311-329. https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6217.

Sánchez Medrano, F. (2022). El registro de dispositivos de almacenamiento masivo de información. Revista Derecho & Proceso, (1), pp. 83-103. https://revistaderechoyproceso.colex.es/wp-content/uploads/2022/07/1.5ok.pdf.

Tropina, T., Sieber, U. y Von Zur Mühlen, N. (2016). Access to Telcommunication Data in Criminal Justice. A comparative Analysis of European Legal Orders. Duncker and Humblot.

Truong, N. (2020). Comment George Orwell est devenu un penseur visionnaire et iconique du XXIe siècle, Le Monde.

Varona Jiménez, A. (2020). Aspectos relevantes de la interceptación de las comunicaciones telefónicas en el proceso penal español. Ius Inkarri: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, (9), pp. 237-258. https://revistas.urp.edu.pe/index.php/Inkarri/article/view/3687.

Varoufakis, Y. (2024). Somos humildes siervos de los señores de la nube: bienvenidos al tecnofeudalismo. El País. https://elpais.com/ideas/2024-02-11/somos-humildes-siervos-de-los-senores-de-la-nube-bienvenidos-al-tecnofeudalismo.html.

Villar Palasí, J.L. (1975). La interpretación y los apotegmas jurídico-lógicos. Tecnos.

Vincent, G. y Prost, A. (1989). Historia de la vida privada. Tomo V: De la Primera Guerra Mundial hasta nuestros días. Taurus.

Vitalis, A. (1981). Informatique, pouvoir et libertés. Económica.

Zuboff, S. (2019). The Age Of Surveillance Capitalism, New York: Public Affairs.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 169-221
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1919

LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL REINO UNIDO

LEGISLATIVE DRAFTING IN THE UNITED KINGDOM

Fruela Río Santos
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Oviedo
https://orcid.org/0000-0002-2928-070X

Fecha de recepción del artículo: abril 2026
Fecha de aceptación y versión final: junio 2026

RESUMEN

La técnica legislativa en el Reino Unido no puede entenderse como un simple conjunto de reglas de estilo, porque se inserta en una estructura institucional y procedimental más amplia que condiciona la calidad de la ley. Este trabajo examina esa estructura a partir de las principales fuentes oficiales y doctrinales sobre el proceso de elaboración normativa británico. En primer lugar, analiza la organización de la función de redacción legislativa, con especial atención al papel de la Office of the Parliamentary Counsel en Westminster y a los servicios de redacción de las jurisdicciones descentralizadas. En segundo lugar, estudia el recorrido que lleva desde la definición de la policy hasta el texto del Bill y, finalmente, del Act, incluyendo la relevancia de las instrucciones de redacción, la consulta, el escrutinio prelegislativo y los mecanismos gubernamentales de control de calidad. Sobre esa base, el trabajo examina los principales criterios técnicos que orientan la legislación británica: claridad, accesibilidad, estructura, coherencia, lenguaje llano y neutro, definiciones, remisiones, tratamiento de las modificaciones sucesivas y consolidación del derecho vigente. Finalmente, presta atención específica a la centralidad de la legislación delegada, a las tensiones que genera para el equilibrio entre Parlamento y Gobierno y a las enseñanzas que el modelo británico ofrece, con cautela, para el debate español sobre la calidad normativa.

Palabras clave: técnica legislativa, calidad normativa, Reino Unido, Office of the Parliamentary Counsel, legislación delegada, proceso legislativo.

ABSTRACT

Legislative drafting in the United Kingdom cannot be understood as a mere set of stylistic rules, since it operates within a broader institutional and procedural framework that conditions the quality of legislation. This article examines that framework through the main official and scholarly sources on the British legislative process. It first analyses the organisation of the drafting function, with particular attention to the Office of the Parliamentary Counsel at Westminster and to the drafting services operating in the devolved jurisdictions. It then studies the path from policy formulation to the text of the Bill and, ultimately, the Act, including the relevance of drafting instructions, consultation, pre-legislative scrutiny and governmental quality-control mechanisms. On that basis, the article considers the principal technical criteria that shape British legislation: clarity, accessibility, structure, coherence, plain and gender-neutral language, definitions, cross-references, the management of successive amendments and the consolidation of the law. Finally, it pays specific attention to the centrality of delegated legislation, to the tensions it creates for the balance between Parliament and Government, and to the cautious lessons that the British model may offer for current Spanish debates on legislative quality.

Keywords: legislative drafting; legislative quality; United Kingdom; Office of the Parliamentary Counsel; delegated legislation; legislative process.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO DEL REINO UNIDO. *1. La posición de la ley en un ordenamiento sin Constitución codificada. 2. Legislación primaria, legislación delegada y otros instrumentos normativos.* III. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE REDACCIÓN LEGISLATIVA. *1. La Office of the Parliamentary Counsel y su entorno institucional. 2. Servicios de redacción en las jurisdicciones descentralizadas. 3. Otros actores relevantes en la elaboración normativa.* IV. DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA AL TEXTO LEGISLATIVO. *1. De la policy al Bill: instrucciones de redacción y preparación de los proyectos. 2. Tramitación parlamentaria y papel de las guías oficiales. 3. Government Bills, Private Members' Bills y Private Bills.* V. CRITERIOS Y TÉCNICAS DE LA REDACCIÓN LEGISLATIVA EN EL REINO UNIDO. *1. Claridad, accesibilidad y lenguaje llano. 2. Estructura de las leyes, definiciones y remisiones. 3. Gestión de reformas sucesivas y consolidación del derecho vigente. 4. Estándares doctrinales de*

calidad normativa y su recepción en la práctica británica. VI. LEGISLACIÓN DELEGADA Y CALIDAD NORMATIVA. *1. Centralidad de los statutory instruments y técnicas de delegación. 2. Procedimientos de supervisión parlamentaria y controles disponibles. 3. Impacto de la legislación delegada en la calidad y coherencia del ordenamiento.* VII. CONCLUSIONES. VIII. CUADRO FINAL. PRINCIPALES FUENTES NORMATIVAS E INSTITUCIONALES SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL REINO UNIDO. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

En los ordenamientos contemporáneos, la calidad de la ley ha dejado de concebirse como una cuestión reducible a la mera corrección formal del texto normativo. La elaboración de normas se sitúa hoy en la confluencia de exigencias de legitimidad democrática, seguridad jurídica, eficacia regulatoria, control del poder ejecutivo y protección de los derechos. De ahí que la calidad normativa se haya convertido en un objetivo autónomo de la acción pública, vinculado a problemas tan diversos como la inflación legislativa, la opacidad del lenguaje jurídico, la fragmentación del derecho vigente, la proliferación de remisiones y el peso creciente de la legislación delegada.

En el caso español, esta preocupación se ha traducido en la institucionalización de mecanismos específicos de coordinación y supervisión, así como en la aprobación de instrumentos orientados a reforzar la calidad de la producción normativa del Gobierno, aunque con resultados todavía desiguales y con un desarrollo práctico no siempre homogéneo.[1]

En este contexto, el Reino Unido ofrece un campo de observación particularmente valioso. La ausencia de una Constitución codificada, la posición central del Parlamento en la tradición constitucional británica, el recurso constante a la ley como instrumento de transformación institucional y económica, y la amplia utilización de la legislación delegada configuran un entorno en el que la técnica legislativa no ocupa una posición periférica, sino estructural. A ello se une la existencia de una tradición de redacción legislativa altamente profesionalizada, articulada en torno a la *Office of the Parliamentary Counsel* en *Westminster* y a servicios de redacción propios en las jurisdicciones descentralizadas, y apoyada en un entramado denso de guías oficiales, manuales de práctica y documentos institucionales. El resultado es un modelo en el que la calidad de la ley depende no solo de la formulación del texto, sino también de la organización del proceso que conduce a él.[2]

---

[1] Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, «BOE» núm. 3, de 3 de enero de 2018, pp. 276-281, en particular art. 1, que define la misión de promover la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

[2] *Guide to Making Legislation* (2025). Preparado por la *Parliamentary Business and Legislation Secretariat del Cabinet Office*, especialmente sec. 1 («How to use this guide

La experiencia británica permite, además, observar la técnica legislativa en el cruce entre práctica institucional y elaboración doctrinal. En el plano institucional, los servicios de redacción se han dotado de documentos de orientación detallados –como el *Guide to Making Legislation*, las *Drafting Guidance de la Office of the Parliamentary Counsel*, el manual de *Statutory Instrument Practice* o la guía *Writing Laws for Wales*– que fijan expectativas claras sobre la calidad, la estructura y el lenguaje de los textos normativos, tanto en el ámbito de la legislación primaria como en el de los numerosos instrumentos delegados. En el plano teórico, un cuerpo cada vez más denso de doctrina especializada, impulsado en buena medida por *drafters* y académicos que se mueven entre ambos mundos, ha reelaborado estas prácticas en forma de teoría general sobre la redacción de normas, la calidad de la legislación y las condiciones que debe ostentar una *buena ley*, con especial protagonismo de la obra de Helen Xanthaki y de la tradición asociada a *Thornton's Legislative Drafting*. El diálogo entre ambos planos –práctico y teórico– proporciona un terreno particularmente fértil para analizar hasta qué punto la idea de la calidad normativa puede traducirse en criterios operativos y en decisiones concretas de diseño institucional.

El propósito del presente trabajo se sitúa precisamente en esa intersección. A partir de las fuentes normativas y documentales y de las principales aportaciones doctrinales sobre la materia, se examinan los rasgos fundamentales de la técnica legislativa en el Reino Unido. El análisis no se limita al estudio del lenguaje o de la estructura de las leyes, porque se extiende a la organización de la función de redacción, al recorrido que lleva de la definición de la política pública al texto legislativo y al papel decisivo que desempeña la legislación delegada en la configuración del ordenamiento. La perspectiva adoptada es deliberadamente institucional porque interesa menos la valoración abstracta de modelos normativos y más la comprensión de los entramados organizativos, las rutinas y los controles que condicionan la producción de normas en el día a día.

---

and the role of the PBL Secretariat») y cap. 4 («Key players in making legislation»). *Office of the Parliamentary Counsel, Drafting Guidance* (2024). Introducción, p. 1; Statutory Instrument Practice (2017); *Writing Laws for Wales: A Guide to Legislative Drafting* (2019). Welsh Government, prólogo del Counsel General for Wales, p. 2.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo se apoya en tres tipos de materiales. En primer lugar, las normas y documentos oficiales que enmarcan la actividad legislativa en el Reino Unido, con especial atención a las guías de elaboración de leyes, a los manuales internos de los servicios de redacción y a los documentos parlamentarios relativos al escrutinio de la legislación, tanto primaria como delegada. En segundo lugar, la doctrina científica sobre técnica legislativa y calidad normativa, en particular la producida en el ámbito británico y anglosajón, que ofrece claves interpretativas para comprender la evolución de los estándares de buena legislación y su recepción en la práctica. En tercer lugar, informes, dictámenes y estudios elaborados en el seno de las propias instituciones británicas –comisiones parlamentarias, órganos de control, grupos de trabajo– que evalúan, desde dentro, el funcionamiento del sistema y formulan propuestas de reforma.

II. El marco constitucional y normativo del Reino Unido

1. La posición de la ley en un ordenamiento sin Constitución codificada

En el Reino Unido, la reflexión sobre la técnica legislativa se asienta sobre un trasfondo constitucional singular: el Estado carece de una Constitución codificada en un único texto y, al mismo tiempo, la ley parlamentaria ocupa una posición central en el sistema de fuentes. La Constitución no codificada se construye a partir de normas estatutarias, decisiones judiciales, convenciones y prácticas políticas, con la doctrina de la soberanía parlamentaria todavía como eje explicativo del conjunto del ordenamiento (Murkens, 2021, pp. 2-3). Dentro de ese esquema, los *Acts of Parliament*[3] siguen considerándose la fuente

[3] Los *Acts of Parliament* son las leyes aprobadas por *Westminster* mediante el procedimiento legislativo ordinario. En sentido estricto, designan el texto legal ya definitivamente adoptado –con la correspondiente *Royal Assent*– y dotado de fuerza obligatoria en el ordenamiento. Conviene distinguirlos de los *Bills*, que son los proyectos de ley durante su tramitación parlamentaria: un *Bill* pasa a convertirse en *Act* una vez culminado el procedimiento legislativo. En el sistema constitucional, los *Acts of Parliament* ocupan una posición central dentro de las fuentes del Derecho, no sólo como instrumento principal de producción normativa primaria, sino también como soporte jurídico de la legislación delegada, en la medida en que muchas potestades reglamentarias del Ejecutivo se ejercen al amparo de habilitaciones contenidas en una *Act*.

suprema del Derecho interno y no reconocen, en el plano formal, un texto constitucional superior que limite su contenido.

Los análisis recientes insisten en que esta combinación de ausencia de Constitución codificada y centralidad de la ley convierte al ordenamiento británico en una experiencia comparada particularmente reveladora. El *Institute for Government* recuerda que la Constitución del Reino Unido carece de una fuente central codificada y descansa en la idea de soberanía parlamentaria, lo que la sitúa fuera de los patrones dominantes en las democracias constitucionales contemporáneas (Sargeant *et al*., 2023, p. 11). Ello tiene consecuencias directas sobre la función de la ley, porque una parte significativa de las transformaciones estructurales del sistema –desde las reformas de la Cámara de los Lores hasta la *devolution*,[4] pasando por la incorporación de los derechos fundamentales o la salida de la Unión Europea– se ha canalizado a través de *Acts of Parliament* ordinarios, sin un procedimiento autónomo y formalizado de reforma constitucional.

En este contexto, la distinción entre ley ordinaria y ley constitucional pierde nitidez en el plano formal y se desplaza hacia la elaboración doctrinal y jurisprudencial. La categoría de los *constitutional statutes*, elaborada a partir de la jurisprudencia y desarrollada después por la literatura, intenta precisamente identificar aquellos *Acts* que fijan reglas básicas sobre la estructura del Estado, los derechos fundamentales o las relaciones entre ordenamientos y que, por ese

[4] En el contexto constitucional británico, la *devolution* se refiere al desplazamiento de poderes normativos y ejecutivos desde el nivel central del Estado hacia instituciones propias de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, dotadas de competencias legislativas y administrativas en materias determinadas. Este proceso, intensificado desde finales de la década de 1990, ha modificado profundamente la estructura territorial del Reino Unido, al introducir varios centros de producción normativa dentro de un mismo ordenamiento. No obstante, la *devolution* no equivale a un modelo federal en sentido estricto, porque la soberanía parlamentaria continúa residiendo formalmente en el Parlamento del Reino Unido, que conserva la potestad última de legislar para cualquier parte del territorio, incluso en materias transferidas. Su significado constitucional radica en haber introducido una descentralización profunda sin alterar formalmente el principio clásico de soberanía parlamentaria. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, la *devolution* es particularmente relevante porque multiplica los centros de producción normativa, genera distintos cuerpos legislativos y reglamentarios, y obliga a cuidar con especial atención la distribución competencial, la coherencia terminológica, la articulación entre normas estatales y territoriales y los problemas derivados de la coexistencia de varias oficinas de redacción legislativa y varios sistemas de legislación subordinada.

motivo, no deberían entenderse derogados por implicación tácita mediante legislación posterior general.[5] La categoría no altera la posición formal de esos textos en la jerarquía de fuentes, pero sí refleja la intuición de que, en un sistema sin Constitución codificada, ciertas leyes cumplen una función material constitucional.

El trabajo del redactor no se limita a articular soluciones sectoriales porque con frecuencia el proyecto normativo afecta a equilibrios centrales del sistema y funciona, en la práctica, como instrumento de reforma constitucional. De ahí que la guía oficial de elaboración de leyes insista en que el objetivo del proceso es producir *good law*:[6] normas necesarias, claras, coherentes, eficaces y accesibles (Cabinet Office, 2025, pp. 1-2). Cuando la ley se sitúa muy cerca del núcleo constitucional, cualquier deficiencia de técnica legislativa se proyecta de inmediato sobre el funcionamiento del ordenamiento en su conjunto y no queda circunscrita a un sector concreto de la política pública.

La doctrina sobre *legislative drafting* ha subrayado esta dimensión estructural. Xanthaki describe la elaboración de normas como un subcampo autónomo dentro de los estudios jurídicos y presenta la tarea del redactor como el proceso de construcción de un texto

---

[5] El punto de partida que se debe tomar como referencia lo constituye *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin), donde Laws LJ distingue entre *leyes ordinarias* y *estatutos con relevancia constitucional* y sostiene que estos últimos no se derogan por simple incompatibilidad implícita. La doctrina posterior utiliza esta categoría para explicar como, en un sistema sin Constitución codificada, algunas leyes asumen una función constitucional en sentido material (Murkens, 2021, pp. 965-968).

[6] Más que una simple consigna de buena redacción, *good law* es la fórmula con la que las instituciones británicas expresan un ideal amplio de calidad normativa. En la práctica oficial del *Cabinet Office* y de la *Office of the Parliamentary Counsel*, la expresión se utiliza para describir una legislación que no sólo esté correctamente redactada, sino que resulte necesaria, clara, coherente, eficaz y accesible. Su importancia radica en que desplaza el juicio sobre la calidad de la ley desde una perspectiva puramente formal o estilística hacia una evaluación más completa del producto normativo: importa, desde luego, que el texto sea inteligible y esté bien estructurado, pero también que la intervención legislativa esté justificada, que encaje de forma ordenada en el resto del ordenamiento, que permita alcanzar los objetivos regulatorios perseguidos y que pueda ser localizada, leída y comprendida por sus destinatarios. En este sentido, *good law* no designa una cualidad literaria del texto legal, sino un criterio rector del proceso legislativo en su conjunto, que abarca desde la preparación de la *policy* y de las *drafting instructions* hasta la configuración de la *Act*, la delimitación de la legislación delegada y la forma en que el Derecho vigente se publica y se pone a disposición del público.

legislativo dentro de un marco constitucional dado; la determinación de qué textos se consideran legislación pertenece, en cambio, a un plano previo, de carácter constitucional (Xanthaki, 2013, pp. 57-58).

En el ordenamiento británico, sin embargo, esta separación analítica se ve constantemente tensionada, porque el vehículo legislativo se emplea de manera reiterada para redefinir el diseño institucional y para introducir cambios de fondo en la estructura del poder público.

Todo ello ha alimentado, desde hace años, un debate acerca de la conveniencia de reforzar las garantías procedimentales que circunscriben determinados proyectos legislativos con contenido constitucional. Las propuestas dirigidas a reconocer una categoría especial de *constitutional Acts* y a someter su aprobación a requisitos reforzados –como la exigencia de mayorías cualificadas o de algún tipo de validación popular– se apoyan precisamente en la constatación de que la técnica legislativa ordinaria se está utilizando para decisiones de gran calado estructural (Sargeant *et al.*, 2023, pp. 39-41).[7]

2. *Legislación primaria, legislación delegada y otros instrumentos normativos*

Dentro de este marco, la organización del sistema normativo británico se sustenta en una distinción fundamental entre legislación primaria y legislación delegada; junto a ellas aparecen otros instrumentos de naturaleza más ambigua que, sin reunir todos los rasgos de la ley, desempeñan funciones claramente normativas. La distinción anterior condiciona la distribución de poder entre Parlamento y Ejecutivo, determina el nivel del escrutinio democrático de las normas y orienta, desde el inicio, las decisiones técnicas del redactor.

Se entiende por legislación primaria, en sentido estricto, los *Acts of Parliament* aprobados por el Parlamento de *Westminster* y, en un sentido amplio, las leyes de las legislaturas descentralizadas. Desde

[7] Estas discusiones no se han traducido, por ahora, en una reforma formal del sistema, pero sí sirven para enmarcar adecuadamente el problema que interesa aquí: en el Reino Unido, la calidad de la legislación no puede comprenderse al margen de la posición que la ley ocupa en un ordenamiento que carece de Constitución codificada, aun cuando canaliza una parte relevante de su propia dinámica constitucional a través del procedimiento parlamentario ordinario.

la perspectiva del Gobierno, la *Guide to Making Legislation* resume esta idea al afirmar que un *Act of Parliament* es el vehículo mediante el cual los aspectos más importantes de una determinada política se traducen en Derecho y en el que deben figurar los principales elementos de la opción de política elegida (Cabinet Office, 2025, p. 358). La observación no se limita al rango formal del texto, porque en ella late una concepción material del reparto entre ley y reglamento: la ley debe contener aquello que resulta esencial para la deliberación parlamentaria y para la rendición de cuentas política. La legislación primaria fija el armazón normativo básico y define los objetivos de la intervención pública, las competencias principales, los poderes de los órganos ejecutivos y perfila los derechos y obligaciones de los particulares.

De acuerdo con el enfoque de la *good law* promovido por la *Office of the Parliamentary Counsel*, su contenido debe resultar inteligible por sí mismo y ofrecer una estructura coherente dentro de la cual puedan insertarse ulteriores desarrollos reglamentarios sin desdibujar la decisión de principio adoptada por el legislador (Cabinet Office, 2025, pp. 143-144). Esta exigencia encaja, además, con una de las reglas clásicas de la doctrina británica de la redacción: la necesidad de distinguir entre disposiciones principales y disposiciones subordinadas, de manera que las primeras permanezcan en el cuerpo de la ley y las segundas se reserven para los detalles, las ilustraciones o las consecuencias accesorias (Xanthaki, 2013, pp. 63-64).

Sobre este esqueleto se construye la legislación delegada o secundaria. La noción jurídica de *subordinate legislation* se recoge en la *Interpretation Act* (1978), cuyo artículo 21(1) define el concepto con referencia a los distintos tipos de instrumentos –*Orders in Council*, *orders*, *rules*, *regulations*, *schemes*, *warrants* o *byelaws*, entre otros– que se dictan en ejecución de un *Act*.

La doctrina sintetiza esa definición en términos funcionales, porque se trata de normas generales y obligatorias adoptadas por el Ejecutivo (u otros órganos habilitados) en virtud de una potestad conferida por la ley, y normalmente a través de los *statutory instruments* (Xanthaki, 2014, pp. 257-258). En la práctica, los *statutory*

instruments[8] constituyen la forma predominante de legislación delegada a nivel estatal, aunque conviven con órdenes dictadas en virtud de la prerrogativa real y con normas de ámbito territorial o sectorial limitado, como los *byelaws* locales.

Las guías de elaboración de leyes asumen que la legislación delegada se ha convertido en un componente indispensable del sistema normativo contemporáneo. En ese sentido, el *Delegated Legislation Toolkit* incluido en la *Guide to Making Legislation* reconoce que en la mayor parte de los proyectos legislativos se incorporan facultades de desarrollo reglamentario y que la legislación secundaria permite adaptar el Derecho a contextos técnicos o cambiantes (Cabinet Office, 2025, pp. 358-359). El documento subraya que el uso de estas facultades no debe vaciar de contenido la ley primaria, si bien las cuestiones que *van al corazón del proyecto* han de resolverse en la *Act* y no trasladarse íntegramente a la discreción del Ejecutivo mediante fórmulas abiertas o *skeleton legislation* (Cabinet Office, 2025, pp. 361-362).

Xanthaki advierte que una delegación muy amplia, sobre todo cuando se emplean poderes que permiten modificar o derogar la legislación primaria de forma directa (las conocidas *Henry VIII clauses*)[9],

---

[8] En el ordenamiento británico, la expresión *statutory instruments* designa la categoría principal de la legislación delegada o subordinada dictada al amparo de una habilitación contenida en una *Act of Parliament*. Mediante estos instrumentos, el Ejecutivo –normalmente un ministro, aunque también otras autoridades competentes– puede desarrollar, completar, actualizar o poner en práctica el marco establecido por la legislación primaria sin necesidad de acudir de nuevo al procedimiento parlamentario completo exigido para aprobar una ley. Bajo esta forma se canalizan, entre otros, *regulations*, *orders* y *rules*, cuya denominación concreta depende del contenido y de la ley habilitante, pero que comparten una misma lógica jurídica: no son normas autónomas, sino manifestaciones del poder normativo delegado por el Parlamento. Su relevancia en el sistema británico es extraordinaria, porque una parte muy importante del derecho aplicable se formula precisamente a través de *statutory instruments*, lo que convierte su diseño, su procedimiento de control y sus límites materiales en cuestiones centrales de técnica legislativa. Desde esta perspectiva, no sólo importa cómo se redacta cada instrumento, sino también con qué precisión la ley define la habilitación, qué procedimiento parlamentario le resulta aplicable y hasta qué punto el uso de esta técnica preserva el equilibrio entre flexibilidad regulatoria, seguridad jurídica y control democrático.

[9] Dentro del sistema británico de fuentes, las *Henry VIII clauses* son habilitaciones contenidas en una ley que autorizan al Ejecutivo a modificar, derogar o sustituir legislación primaria mediante normativa delegada, por lo general a través de *statutory instruments*. Su relevancia constitucional es muy notable, porque permiten alterar el contenido de una *Act*

tensiona la separación de poderes y debilita la seguridad jurídica, porque desplaza decisiones de principio al ámbito reglamentario y complica su control parlamentario (Xanthaki, 2014, pp. 269-272). La crítica a los *skeleton Bills*[10] se formula en términos similares; así, cuando el proyecto de ley apenas contiene principios generales y remite los detalles a futuros reglamentos, la deliberación sustantiva se desplaza hacia fases menos visibles del ciclo normativo, con un protagonismo reforzado de la técnica reglamentaria frente a la discusión pública en las Cámaras.[11]

---

of Parliament sin necesidad de seguir de nuevo el procedimiento legislativo completo de *Westminster*. La denominación tiene un origen histórico y remite al *Statute of Proclamations* (1539), asociado al reinado de Enrique VIII, aunque en el lenguaje jurídico contemporáneo se utiliza sobre todo con un sentido crítico para aludir a formas especialmente intensas de delegación normativa. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, estas cláusulas son problemáticas porque desplazan decisiones que, en principio, deberían permanecer en la ley parlamentaria hacia el ámbito reglamentario, reducen la densidad del debate legislativo ordinario y pueden debilitar tanto la seguridad jurídica como el control democrático. En la práctica institucional británica su empleo suele considerarse excepcional y exige una justificación reforzada, en particular cuando la habilitación es amplia, afecta a materias sensibles o permite al Gobierno rediseñar aspectos sustantivos del régimen legal establecido por el Parlamento.

[10] La categoría de los *skeleton Bills* se utiliza en el Reino Unido para referirse a aquellos proyectos de ley que contienen un nivel muy bajo de determinación normativa y que se limitan, en lo esencial, a fijar una estructura general de poderes, objetivos o principios, dejando para la legislación delegada el desarrollo efectivo de una parte sustancial del régimen jurídico. En lugar de ofrecer en el propio *Bill* una regulación suficientemente completa de la materia, este tipo de textos remite a futuros *statutory instruments* la concreción de elementos que, por su importancia, podrían esperarse de la propia legislación primaria. Su relevancia constitucional y técnico-legislativa es considerable, porque reducen la densidad material del debate parlamentario, dificultan el escrutinio del contenido real de la futura regulación y desplazan hacia el Ejecutivo decisiones que pueden afectar a cuestiones centrales de política legislativa. Por ello, en el debate británico contemporáneo los *skeleton Bills* suelen contemplarse con cautela e incluso con abierta crítica, especialmente cuando la amplitud de la delegación permite al Gobierno configurar posteriormente aspectos esenciales del sistema normativo sin un grado de control parlamentario equiparable al que acompaña a una *Act of Parliament* plenamente articulada.

[11] Las críticas a las *Henry VIII clauses* y a los *skeleton Bills* se han articulado tanto desde el Parlamento como desde la doctrina. Los informes de los comités de la Cámara de los Lores sobre delegación de poderes han advertido reiteradamente del riesgo de que el contenido real de la política quede desplazado a la legislación secundaria, mientras que la doctrina sobre los *legislative drafting* subraya los problemas de seguridad jurídica y transparencia que generan habilitaciones reglamentarias excesivamente abiertas (House of Lords Constitution Committee, 2018, pp. 15-20; Xanthaki, 2014, pp. 269-272; Sargeant *et al*., 2023, pp. 39-41).

Frente a esta dicotomía entre *Acts*[12] y *delegated legislation*,[13] el ordenamiento conoce una constelación de instrumentos con vocación normativa cuya naturaleza resulta más ambigua, entre los que encontramos los siguientes: direcciones, códigos de práctica, circulares administrativas o guías interpretativas –a menudo se aprueban al amparo de disposiciones que facultan a un ministro, o autoridad reguladora, para emitir directrices, aprobar códigos o dar instrucciones en relación con determinadas materias–. La *Writing Laws for Wales: A Guide to Legislative Drafting* muestra, en el contexto galés, cómo este tipo de poderes se diferencian de las habilitaciones para dictar *subordinate legislation*[14] en sentido estricto, aunque puedan incidir

[12] En el sistema británico de fuentes, la palabra *Act* se reserva para la ley ya definitivamente aprobada por el Parlamento y formalmente incorporada al Derecho vigente. Con ella se designa la legislación primaria en sentido estricto, es decir, el texto que ha superado todas las fases del procedimiento legislativo en *Westminster* y ha recibido la *Royal Assent*. Por eso conviene distinguirlo del *Bill*, que es solo el proyecto de ley mientras se encuentra en tramitación parlamentaria: un *Bill* pasa a convertirse en Act cuando culmina ese procedimiento y adquiere fuerza obligatoria. La relevancia de los *Acts* en el ordenamiento británico es especialmente intensa, porque no solo constituyen el instrumento central de producción normativa del Parlamento, sino que además fijan el marco jurídico dentro del cual opera buena parte del resto del sistema: establecen derechos, deberes, competencias, estructuras institucionales y, de manera muy significativa, delimitan los poderes normativos que después pueden ejercer los ministros u otras autoridades mediante legislación delegada. En este sentido, los *Acts* no son sólo el producto final del procedimiento legislativo, sino también la base sobre la que descansa una parte esencial de la arquitectura normativa británica.

[13] Dentro del ordenamiento británico, la expresión delegated legislation designa las normas dictadas por el Ejecutivo –o por otras autoridades habilitadas– en ejercicio de potestades que les han sido conferidas previamente por una ley parlamentaria. No se trata, por tanto, de legislación autónoma ni originaria, sino de normativa subordinada a una *Act of Parliament*, de la que obtiene su fundamento jurídico y cuyos límites materiales y procedimentales no puede sobrepasar. En la práctica, esta legislación adopta normalmente la forma de *statutory instruments*, mediante los cuales se desarrollan, concretan, actualizan o ponen en práctica aspectos del régimen establecido por la legislación primaria. Su importancia en el Reino Unido es muy grande, porque una parte sustancial del derecho aplicable se formula precisamente a través de este tipo de instrumentos, lo que permite introducir ajustes técnicos, responder con rapidez a cambios de contexto o completar la regulación sin necesidad de aprobar una nueva ley para cada modificación. Al mismo tiempo, su uso plantea cuestiones centrales de técnica legislativa y de equilibrio constitucional, ya que desplaza una parte muy relevante de la producción normativa hacia el ámbito gubernamental y obliga a prestar especial atención a la precisión de las cláusulas de habilitación, a los procedimientos de escrutinio parlamentario y a la posibilidad de control judicial cuando la norma delegada excede lo autorizado por la ley.

[14] Dentro del sistema británico de fuentes, la noción de subordinate legislation hace referencia al conjunto de normas dictadas por autoridades distintas del Parlamento en ejercicio de poderes que les han sido atribuidos por una ley. Se trata, por tanto, de legislación

con intensidad en el comportamiento de los destinatarios (Welsh Government, 2019, pp. 82-83).

La guía del *Cabinet Office* advierte, y en la misma línea, que las facultades para dictar *guidance* no deberían utilizarse para imponer obligaciones jurídicas encubiertas ni para eludir los cauces ordinarios de control parlamentario (Cabinet Office, 2025, p. 145). Desde la perspectiva de la técnica legislativa, esta advertencia no es menor; cuanto más se recurre a instrumentos informales, más difícil resulta para los ciudadanos reconstruir el contenido efectivo del Derecho aplicable y más se difumina la frontera entre lo que forma parte de la legislación y lo que queda en la esfera de la *soft law* administrativa.

En último lugar, la legislación primaria de las Cámaras de *Westminster* convive con los *Acts* adoptados en el *Scottish Parliament* y por el *Senedd Cymru*, junto con un volumen creciente de *subordinate legislation* de ámbito territorial limitado. Las guías de redacción galesas insisten en que la distribución entre el contenido de los *Acts* y el contenido de los *Welsh statutory instruments* debe respetar la naturaleza según la cual las normas de rango legal determinan las opciones de política y los elementos estructurales, mientras que las disposiciones de detalle se desarrollan en *regulations* u otros instrumentos subordinados (Welsh Government, 2019, pp. 88-90).

Esta pauta reproduce, pero con ciertos matices, el esquema inglés y refuerza la idea de que la distinción entre legislación primaria y delegada actúa como un elemento estructural del sistema británico en su conjunto y condiciona, de manera decisiva, la forma de concebir y practicar la técnica legislativa.

---

subordinada a la *Act of Parliament* de la que obtiene su fundamento jurídico, de modo que carece de autonomía originaria y debe permanecer dentro de los límites materiales y procedimentales fijados por la ley habilitante. En la práctica, esta categoría comprende una pluralidad de instrumentos –*regulations*, *orders*, *rules*, *schemes*, *warrants* o *byelaws*– y se articula, en el ámbito estatal, principalmente a través de los *statutory instruments*. Su función consiste en desarrollar, concretar, actualizar o poner en ejecución el marco establecido por la legislación primaria, sobre todo en materias técnicas, variables o de detalle. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, la *subordinate legislation* resulta especialmente relevante porque desplaza una parte muy significativa de la regulación efectiva al terreno de la delegación normativa, lo que obliga a prestar atención no sólo a la redacción del instrumento subordinado, sino también a la precisión de la cláusula habilitante, al procedimiento de control parlamentario aplicable y a la posibilidad de control judicial cuando la autoridad delegada excede el alcance de la potestad que le ha sido conferida.

Cuadro. Posición de la ley y tipología básica de instrumentos normativos en el Reino Unido[15]

Categoría	Rasgos en el Reino Unido	Relevancia para la técnica legislativa
Constitución no codificada	El marco constitucional se construye a partir de *statutes*, jurisprudencia, convenciones y prácticas políticas, con la soberanía parlamentaria como referencia estructural	La redacción de la ley exige atender no sólo a la regulación sectorial, sino también a sus posibles efectos sobre el equilibrio general del sistema
Centralidad de la ley parlamentaria	Los Acts of Parliament siguen ocupando una posición formal central en el sistema de fuentes	La ley debe contener las opciones políticas esenciales y el armazón básico de la regulación
Constitutional statutes	Algunos *Acts* cumplen funciones materialmente constitucionales, aunque formalmente sean leyes ordinarias	Las cláusulas de modificación, derogación y articulación sistemática requieren una cautela reforzada
Legislación primaria	Comprende, en sentido estricto, los *Acts of Parliament* de *Westminster* y, en sentido amplio, las leyes de las legislaturas descentralizadas	Debe ser autosuficiente en lo esencial, permitir un escrutinio parlamentario real y ofrecer una estructura inteligible
Legislación delegada	Se articula principalmente mediante *statutory instruments* y otros instrumentos dictados en ejercicio de potestades conferidas por una ley	La delegación debe diseñarse con precisión, delimitando alcance, procedimiento y formas de control
Henry VIII clauses y leyes esquemáticas	Permiten modificar legislación primaria o desplazar a normas posteriores una parte sustancial del contenido regulatorio	Constituyen zonas de riesgo para la calidad normativa y exigen una justificación especialmente cuidadosa
Guidance y otros instrumentos de orientación	Códigos, directrices y guías pueden influir de manera notable en la aplicación del Derecho sin equivaler formalmente a ley o reglamento	La técnica legislativa debe evitar que se trasladen a estos instrumentos obligaciones materiales que deberían figurar en la ley o en la normativa subordinada

[15] Elaboración del autor.

III. Organización de la función de redacción legislativa

1. La Office of the Parliamentary Counsel y su entorno institucional

La *Office of the Parliamentary Counsel* (OPC) constituye el núcleo técnico del sistema legislativo británico. Su creación en 1869 bajo la dirección de Sir Henry Thring marcó un punto de inflexión decisivo, porque supuso el reconocimiento explícito de que la redacción de leyes exigía una capacitación jurídica especializada y una organización profesional estable (Xanthaki, 2014, pp. 21-22). Desde entonces, la OPC ha evolucionado hasta convertirse en un cuerpo reducido, pero altamente cualificado, de juristas del Estado encargado de redactar los proyectos de ley del Gobierno central y de asesorar a los departamentos ministeriales en cuestiones de estructura, formulación y coherencia normativa.

La OPC depende orgánicamente de la *Cabinet Office* y está encabezada por el *First Parliamentary Counsel*, que dirige un equipo especializado de juristas distribuidos por áreas temáticas. Su actividad se inserta en lo que se denomina la planificación general del programa legislativo del Gobierno central, coordinado por el *Parliamentary Business and Legislation Committee* (PBL Committee), presidido por el *Leader of the House of Commons*. Esta conexión sitúa la redacción legislativa en el centro del funcionamiento gubernamental y permite alinear el trabajo técnico con las prioridades políticas del Ejecutivo sin disolver la autonomía profesional de los redactores (Cabinet Office, 2025, pp. 5-7).

La *Guide to Making Legislation* describe con bastante detalle el papel que desempeña la OPC durante el proceso de elaboración normativa. Los *Parliamentary Counsel* redactan los *Government Bills* sobre la base técnica de las *drafting instructions*[16] remitidas

[16] Más que un simple documento preparatorio, las *drafting instructions* son el instrumento mediante el cual el departamento promotor comunica al *Parliamentary Counsel* el contenido, el contexto y los objetivos de la intervención legislativa que se pretende traducir en un *Bill*. En la práctica británica, constituyen la base técnica sobre la que la *Office of the Parliamentary Counsel* redacta los *Government Bills*, y su calidad influye directamente tanto en la calidad del texto resultante como en el tiempo necesario para prepararlo. No deben consistir en un borrador de ley ni en un *lay draft*, sino en una exposición ordenada del problema que se quiere abordar, de la política ya elaborada, del estado del Derecho vigente y de los cambios normativos que se consideran necesarios para darle efecto. La

por los departamentos ministeriales, revisan la estructura del texto, asesoran sobre cláusulas de delegación y colaboran, cuando procede, con los *Public Bill Offices* de ambas Cámaras durante la tramitación parlamentaria (Cabinet Office, 2025, pp. 9-12). La tarea exige una interlocución constante con los abogados del *Government Legal Department*, de modo que la política pública del Gobierno pueda transformarse en una formulación jurídica precisa y operativa.

La OPC trabaja bajo el principio de *good law*, entendido como un ideal normativo que integra conceptos como: claridad, coherencia, eficacia, necesidad y accesibilidad (House of Lords Constitution Committee, 2017, p. 19). Este ideal se concreta en reglas prácticas contenidas en la *Drafting Guidance* (OPC, 2024), que ofrece orientaciones sobre estilo, estructura, definiciones, remisiones y tratamiento de las reformas sucesivas. La lógica que inspira la guía es sencilla y, al mismo tiempo, exigente porque no se trata de redactar textos formalmente elegantes, más bien de producir leyes que funcionen y que puedan ser comprendidas por quienes deben aplicarlas o verse afectados por ellas.

El proceso de redacción de un proyecto de ley implica así varios niveles de coordinación. El departamento promotor define la política pública y prepara las *drafting instructions*; la OPC convierte las instrucciones en un borrador articulado; el PBL *Committee* controla su encaje en el programa legislativo del Gobierno; y, finalmente, el proyecto se presenta al Parlamento. Stephen Laws ha descrito este modelo como una conversación continua entre política, Derecho y lenguaje (Laws, 2013, p. 22). En dicha conversación, el redactor actúa como un mediador institucional; no inventa la política, pero tampoco se limita a copiarla en forma jurídica, sino que la organiza, la depura

---

Guide to Making Legislation insiste precisamente en que es esencial que el departamento proporcione instrucciones de buena calidad y a tiempo, y dedica un capítulo específico a su estructura y contenido; por su parte, la doctrina especializada subraya que deben aportar al redactor toda la información de contexto necesaria para comprender la decisión política, identificar el instrumento jurídico adecuado y evitar que la redacción intente suplir deficiencias de una política mal definida. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, las *drafting instructions* son, por tanto, el punto de encuentro entre la lógica de la *policy* y la lógica de la formulación jurídica: determinan qué se quiere conseguir, por qué se quiere legislar, qué aspectos del derecho vigente deben modificarse y hasta qué punto el encargo recibido permite al redactor construir una ley clara, coherente y efectiva.

y la formula de modo que pueda sostenerse en sede parlamentaria y judicial.

El prestigio se apoya en una combinación de estabilidad institucional, especialización y capacidad de adaptación. En los últimos años, la oficina ha impulsado el uso de lenguaje inclusivo, la mejora de las herramientas digitales de redacción y una relación más estrecha con *The National Archives* para favorecer la accesibilidad y presentación electrónica del derecho vigente. Todo ello confirma que, en el modelo británico, la función de redacción legislativa no es una operación meramente auxiliar, sino una pieza estructural del proceso constitucional de producción normativa.

2. Servicios de redacción en las jurisdicciones descentralizadas

El proceso de *devolution* iniciado a finales del siglo XX extendió la función de redacción legislativa a Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Cada una de estas tres jurisdicciones ha desarrollado su propia oficina de *Parliamentary Counsel* o *Legislative Counsel*, adaptada a sus necesidades institucionales, pero unida a *Westminster* por una tradición técnica común y por un mismo ideal de claridad, precisión y coherencia normativa.

En Escocia, la *Parliamentary Counsel Office* se creó en el año 1999 dentro del *Scottish Government*. Su misión principal consiste en redactar los *Bills*[17] del Ejecutivo y garantizar la coherencia interna del

[17] En el sistema parlamentario británico, la palabra *Bill* designa el proyecto de ley mientras se encuentra en tramitación ante el Parlamento y antes de convertirse formalmente en derecho vigente. Se trata, por tanto, de un texto todavía abierto a debate, enmienda y revisión en las distintas fases del procedimiento legislativo. Solo cuando el *Bill* supera ese itinerario parlamentario y recibe la *Royal Assent* pasa a convertirse en *Act*, es decir, en ley definitivamente aprobada e incorporada al ordenamiento. La distinción tiene relevancia no solo terminológica, sino también técnico-jurídica, porque el *Bill* es el texto en elaboración, sometido a ajustes políticos y de redacción, mientras que el *Act* representa el resultado final del proceso legislativo. En la práctica británica, además, bajo la categoría general de Bills se agrupan varios tipos de iniciativas con perfiles distintos, entre ellas los *Government Bills*, promovidos por el Gobierno y preparados con el apoyo de la *Office of the Parliamentary Counsel*; los *Private Members' Bills*, impulsados por parlamentarios individuales sin ser, en principio, proyectos oficiales del Ejecutivo; y los *Private Bills*, orientados a atribuir facultades o beneficios concretos a personas, entidades o autoridades determinadas y sometidos a una lógica procedimental específica. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, esta clasificación es importante porque el tipo de *Bill* condiciona los recursos técnicos dispo-

statute book.[18] La guía *Drafting Matters!* (2018) resume su filosofía con una máxima célebre *decir poco y decirlo bien*. El documento insiste en que la claridad y la brevedad son condiciones esenciales de la buena legislación, y ofrece pautas sobre estructura, estilo y terminología (Scottish Government, 2018, pp. x–xi).

En Gales, la función recae en la *Office of the Legislative Counsel*, cuyo referente es la guía *Writing Laws for Wales* (2019). La singularidad radica en el bilingüismo jurídico, porque las versiones en inglés y galés tienen igual valor legal y el proceso de redacción resulta conjunto –no una traducción posterior–. Este modelo ha reforzado la precisión terminológica y la armonización conceptual, constituyendo una de las experiencias más avanzadas de *co-drafting* en Europa (Welsh Government, 2019, pp. 3-5).

En Irlanda del Norte, la *Office of the Legislative Counsel*, integrada en *The Executive Office*, redacta los proyectos de ley del *Northern Ireland Executive* y colabora con la OPC de Londres cuando los *Bills* de *Westminster* tienen aplicación territorial en la región. Pese a las interrupciones periódicas en la actividad de la Asamblea norirlandesa, la oficina ha mantenido estándares técnicos comparables a los del resto del Reino Unido (Sargeant *et al.*, 2023, p. 46).

Estas oficinas no trabajan en compartimentos estancos. La *Guide to Making Legislation* prevé que los proyectos con efectos interterritoriales se compartan con las oficinas correspondientes antes de su introducción parlamentaria, con el fin de anticipar conflictos de competencia, incoherencias terminológicas o dificultades de articulación territorial (Cabinet Office, 2025, p. 6). De este modo, la *devolution* no ha fragmentado la técnica legislativa británica, sino que la ha descentralizado sin romper su sustrato común. En todas estas oficinas se repite una misma convicción: la forma de la ley afecta al modo en que se distribuye y se ejerce el poder normativo, y por ello constituye una cuestión de relevancia constitucional.

---

nibles para su redacción, la densidad de la documentación que lo acompaña y el grado de control político e institucional que rodea su elaboración.

[18] La expresión *statute book* designa el conjunto de la legislación vigente de un ordenamiento, considerado como cuerpo legislativo acumulado y sistemáticamente articulado. En el contexto británico, suele aludir al total de las *Acts* y de la legislación subordinada que integran el derecho escrito en vigor.

3. Otros actores relevantes en la elaboración normativa

El sistema británico de redacción legislativa no descansa de manera exclusiva sobre los *Parliamentary Counsel*. Se apoya, además, en una red de actores institucionales que complementan, condicionan y, en parte, controlan su trabajo.

En primer lugar, los departamentos ministeriales desempeñan un papel decisivo. Cada uno cuenta con equipos jurídicos del *Government Legal Department* encargados de elaborar las *drafting instructions* que servirán de base a la OPC. La guía oficial recuerda que unas instrucciones precisas, completas y realistas son la condición primera de una ley bien redactada (Cabinet Office, 2025, pp. 10-11). Cuando la política pública no está suficientemente madura o cuando las instrucciones llegan incompletas, el margen de corrección del *Parliamentary Counsel* se complica y aumentan las probabilidades de incoherencias o enmiendas sustantivas tardías.

En segundo lugar, el *Parliamentary Business and Legislation Committee* (*PBL Committee*) coordina la tramitación de los proyectos del Gobierno y administra el tiempo parlamentario disponible. Su secretaría revisa los borradores antes de su presentación y vela por su encaje en el programa legislativo general (Sargeant *et al*., 2023, p. 44). Este filtro introduce una dimensión de disciplina política y temporal que influye en la técnica legislativa, porque obliga a ajustar la ambición regulatoria del proyecto a las exigencias de viabilidad parlamentaria.

El Parlamento, por su parte, dispone de unidades técnicas –los *Public Bill Offices* y los *Clerks* especializados– que supervisan la admisibilidad de las enmiendas, la numeración de cláusulas, la consistencia formal del texto y otros aspectos de técnica parlamentaria. En Escocia, el *Non-Executive Bills Unit* presta apoyo específico a los *Members' Bills* y *Committee Bills*, lo que contribuye a que las iniciativas no gubernamentales mantengan un nivel técnico razonable (Kelly, 2005, pp. 5-6).

También son relevantes los órganos encargados de la legislación delegada. *The National Archives* edita el manual *Statutory Instrument Practice* (2017), referencia imprescindible para los equipos ministeriales que preparan reglamentos, mientras que el *Joint Committee on Statutory Instruments* examina los instrumentos

delegados para detectar defectos formales, problemas de habilitación o insuficiencias de redacción.[19] Esta supervisión discreta, pero constante, constituye una de las principales garantías de calidad de la legislación secundaria.

Por último, diversos órganos de control regulatorio –como *Better Regulation Executive* o *Regulatory Policy Committee*– revisan los impactos económicos y administrativos de los proyectos normativos y fomentan prácticas de simplificación legislativa. A ello se suma la labor de las *Law Commissions* y la doctrina, que analizan la coherencia del *statute book*, promueven consolidaciones y ofrecen marcos teóricos para evaluar la calidad del Derecho vigente (Xanthaki, 2014, pp. 349-350).

La consecuencia que se extrae es clara: la redacción legislativa británica no es la tarea aislada de una oficina técnica, sino el resultado de una cooperación institucional compleja entre departamentos, órganos de coordinación gubernamental, servicios parlamentarios, comités de escrutinio, organismos reguladores y comunidad experta. Esta densidad organizativa explica, en buena medida, la fortaleza del modelo, pero también revela hasta qué punto la calidad de la ley depende de la articulación efectiva entre todos esos actores.

IV. Del diseño de la política pública al texto legislativo

1. De la policy al Bill: instrucciones de redacción y preparación de los proyectos

En el Reino Unido, el tránsito desde la *policy* hasta el *Bill* no se concibe como un paso lineal desde una decisión política ya cerrada hacia una mera formulación jurídica, sino como una secuencia compleja de decisiones sucesivas en la que el diseño sustantivo y la técnica legislativa se condicionan recíprocamente.

El *House of Lords Constitution Committee* ha insistido en que una ley puede estar bien formulada desde un punto de vista técnico y, sin embargo, resultar inadecuada para alcanzar sus objetivos si nace de una política pública mal definida, débilmente contrastada o

[19] El *Joint Committee on Statutory Instruments* revisa cada disposición secundaria antes de su entrada en vigor y publica observaciones técnicas que constituyen una valiosa retroalimentación para los redactores de los ministerios.

insuficientemente preparada (Constitution Committee, 2017, pp. 6-7 y 15-17). En ese sentido, la calidad de la legislación no comienza en la redacción del articulado, sino en fases anteriores, como la identificación del problema, la evaluación de alternativas, la consulta a los sectores afectados y la calidad de la evidencia sobre la que se apoya la intervención.

La *Guide to Making Legislation* sitúa ahí el primer gran filtro del proceso. Antes de aspirar a un lugar en el programa legislativo del Gobierno, los departamentos deben justificar por qué la vía legislativa resulta necesaria y por qué no bastan medidas administrativas, instrumentos de *soft law* o facultades reglamentarias ya existentes (Cabinet Office, 2025, pp. 10-13). Este planteamiento conecta con una idea básica del modelo británico contemporáneo, donde no toda intervención pública necesita una nueva ley, y la primera exigencia de calidad normativa consiste en demostrar la necesidad de legislar. En este punto cobran importancia documentos como los *green papers*, los *white papers*, las consultas públicas, las memorias de impacto y los análisis de coste-beneficio. Buena parte de los problemas que luego se atribuyen a la mala calidad de la ley encuentran, en realidad, su origen en políticas deficientemente diseñadas, prematuras o formuladas sin una adecuada verificación empírica. (Fox y Korris, 2010, pp. 31-35).

Cuando la decisión de legislar se adopta, el foco se desplaza hacia la preparación de las instrucciones de redacción y la puesta en marcha de un *bill team* en el departamento promotor. La guía dedica un capítulo específico a esta etapa y recomienda que el equipo incluya, como mínimo, responsables de política pública, juristas del departamento, especialistas en impacto regulatorio y el *Parliamentary Counsel* asignado, además de un responsable de coordinación interna (Cabinet Office, 2025, pp. 34-36, 61-63). A este grupo le corresponde transformar la opción política en un encargo jurídicamente manejable, revisar las implicaciones presupuestarias y territoriales y negociar con el *PBL Committee* el encaje del proyecto en la agenda de la sesión.

En esta fase aparecen las *drafting instructions*, que la doctrina y la práctica británica consideran decisivas. Xanthaki subraya que las instrucciones son el lugar donde se cruzan la lógica de la política y la lógica del Derecho, y advierte de los riesgos de sustituirlas por borradores de texto legal preparados por los propios instructores

(*lay drafts*), que suelen arrastrar errores conceptuales y encorsetan el margen de maniobra del redactor (Xanthaki, 2014, pp. 29-33). La recomendación resulta clara, las instrucciones deben redactarse en lenguaje ordinario, explicar el contexto, describir el problema que se quiere abordar y detallar la solución deseada, sin pretender fijar de antemano la arquitectura técnica de la ley (Xanthaki, 2013, pp. 89-94).

La *Guide to making legislation* refleja esta filosofía y ofrece un esquema detallado del contenido que deben tener las instrucciones remitidas a la OPC: antecedentes fácticos y políticos, descripción del derecho vigente y disfunciones, objetivos de la intervención, colectivos afectados, elección del tipo de instrumento, alcance territorial, interacción con la *devolution* y con el Derecho internacional, e implicaciones financieras, de derechos humanos y de igualdad (Cabinet Office, 2025, pp. 63-67). El documento añade, además, ejemplos de técnicas de redacción habitualmente utilizadas para problemas recurrentes –cláusulas de delegación, sistemas sancionadores, creación de organismos, mecanismos de revisión–, de modo que el diseño de la política pueda dialogar desde el principio con soluciones jurídicas ya probadas.

La doctrina de la *legisprudence* ha llevado este razonamiento un paso más allá, al vincular la calidad de las instrucciones con la calidad de la norma que resulte del procedimiento. Se argumenta que, sin un estudio adecuado de la realidad social, de los incentivos de los destinatarios y de los efectos indirectos, el impacto de la ley pasa a depender en gran medida de la fortuna, por muy depurado que sea el texto del *Bill* (Seidman, Seidman y Abeysekere, 2012, pp. 289-292). Xanthaki coincide en que muchos de los déficits que más tarde se presentan como problemas de técnica legislativa tienen su origen en políticas apresuradas o en instrucciones incompletas o contradictorias (Xanthaki, 2014, pp. 30-33). En otras palabras, la redacción no puede sustituir una mala política, aunque sí puede agravar sus defectos o, en el mejor de los casos, contener parcialmente sus efectos.

La preparación del proyecto incluye, además, una serie de comprobaciones transversales que repercuten directamente sobre la forma final del *Bill*: certificación de compatibilidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), análisis de impacto sobre las competencias territoriales, previsión de la legislación delegada

que será necesaria para implementar la política, decisión acerca de la conveniencia de publicar un *draft Bill* para escrutinio previo y coordinación con los *whips* parlamentarios en relación con el calendario y la posible gestión de enmiendas. (Cabinet Office, 2025, pp. 78-79, 106-107, 131-133). La forma final del *Bill* es, ya en esta etapa, el resultado de un equilibrio entre consideraciones sustantivas, exigencias constitucionales y restricciones temporales del procedimiento parlamentario.

2. Tramitación parlamentaria y papel de las guías oficiales

Una vez presentado el *Bill* en *Westminster*, la iniciativa pasa formalmente al Parlamento, pero las guías oficiales continúan desempeñando una función decisiva a lo largo de toda la tramitación. De hecho, la *Guide to making legislation* describe las distintas fases del procedimiento –desde la *First Reading* hasta el *ping-pong* entre la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores– y especifica qué se espera del *bill team* en cada una de ellas: apoyo al ministro durante los debates parlamentarios, preparación de enmiendas gubernamentales, coordinación con los servicios de ambas Cámaras y trabajo conjunto con el *Parliamentary Counsel* para preservar la coherencia interna del texto tras las modificaciones sucesivas (Cabinet Office, 2025, pp. 12-13, 178-180, 194-196).

El *Constitution Committee* subrayó en 2017 que la calidad de la ley no depende sólo del articulado, sino también de la documentación que acompaña al proyecto. Las *Explanatory Notes*,[20] las memorias de

[20] Junto al texto del proyecto de ley, en el Reino Unido suelen publicarse las *Explanatory Notes*, documentos de acompañamiento destinados a facilitar la comprensión del *Bill* por parte del Parlamento, de los operadores jurídicos y del público en general. No forman parte de la ley en sentido estricto ni tienen valor normativo autónomo, pero cumplen una función relevante de apoyo interpretativo y de contextualización, porque explican la finalidad del proyecto, su estructura, el sentido de sus disposiciones principales y, en su caso, la relación con el derecho vigente que se modifica o desarrolla. En el caso de los *Government Bills*, su elaboración corresponde normalmente al *bill team* del departamento promotor, con el apoyo de los juristas del propio departamento y en coordinación con el *Parliamentary Counsel*. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, las *Explanatory Notes* son importantes porque favorecen el escrutinio parlamentario, reducen la opacidad de textos complejos y ayudan a situar cada cláusula dentro del diseño general de la intervención normativa, aunque sin sustituir nunca la exigencia de que el articulado sea por sí mismo claro, coherente y jurídicamente autosuficiente.

impacto, los resúmenes de consulta y los materiales comparativos con el derecho anterior cumplen una función esencial en la supervisión parlamentaria, porque permiten situar el contenido del *Bill* en su contexto político, jurídico y práctico (Constitution Committee, 2017, pp. 7-9, 45-48). Cuando estos materiales son claros y completos, el examen parlamentario puede concentrarse en aspectos sustantivos como la estructura del proyecto, la solidez de los conceptos elegidos, la proporcionalidad de las habilitaciones normativas o la viabilidad de sus mecanismos de aplicación. Por el contrario, una documentación deficiente obliga a dedicar parte del tiempo parlamentario a reconstruir el alcance básico de la propuesta, lo que debilita el control de fondo.

La técnica legislativa se ve condicionada también por las guías específicas relativas a la legislación delegada. Entre ellas destaca la *Statutory Instrument Practice*, elaborada por *The National Archives*, donde se regula la estructura interna de los *statutory instruments*, las fórmulas de citación, la identificación de las habilitaciones legales y el uso de notas explicativas y memorias destinadas a los comités de control (The National Archives, 2017, pp. 45-49, 93-101, 140-146). Aunque se refiere a normas secundarias, este manual influye ya en la fase de preparación del *Bill*, porque obliga a decidir desde el inicio qué facultades se delegan, con qué límites y a través de qué procedimientos parlamentarios. La forma de la ley anticipa así la forma de la regulación posterior.[21]

En los ordenamientos descentralizados, guías como las *Writing laws for Wales: A guide to legislative drafting* o *Drafting matters!* cumplen una función semejante. La primera insiste en que la legislación debe ser eficaz, pero también lo suficientemente clara para que pueda ser comprendida por destinatarios no expertos, y extiende esa exigencia a la documentación que acompaña al proyecto, desde las notas explicativas hasta los ejemplos utilizados para facilitar su comprensión (Welsh Government, 2019, pp. 9-10). La segunda ofrece un repertorio de soluciones estructurales y terminológicas pensado

[21] El *Statutory Instrument Practice* obliga, por ejemplo, a identificar con precisión las disposiciones de la ley matriz que se desarrollan, a justificar la elección del procedimiento parlamentario y a acompañar los instrumentos de notas explicativas suficientes para el escrutinio por los comités de control (The National Archives, 2017, pp. 45-46, 93-94, 140-146).

para facilitar la lectura de los *Scottish Bills* sin renunciar a la precisión jurídica (Parliamentary Counsel Office Scotland, 2018, pp. 5-7).

En conjunto, las guías desempeñan una función doble. Por un lado, homogeneizan prácticas entre departamentos, jurisdicciones y tipos de norma, lo que facilita el trabajo de quienes aplican e interpretan el Derecho. Por otro, actúan como vía de incorporación de críticas y recomendaciones procedentes del Parlamento, de la doctrina especializada y de organizaciones como la *Hansard Society*, que vienen reclamando una articulación más coherente entre diseño de la política, redacción del texto y supervisión parlamentaria (Fox y Korris, 2010, pp. 141-150; Constitution Committee, 2017, pp. 61-63). Las revisiones de la guía reflejan esta evolución, con un refuerzo progresivo de las exigencias relativas a las memorias de impacto, a la justificación de las delegaciones normativas y a la conveniencia de publicar determinados proyectos en draft para su examen previo.

3. Government Bills, Private Members' Bills y Private Bills

El sistema británico distingue varias categorías de proyectos de ley, y esa tipología incide de forma directa en la organización del trabajo de redacción, en los recursos técnicos disponibles y, en último término, en la calidad del producto normativo. La *Guide to making legislation* se ocupa principalmente de los *Government Bills*, pero también dedica atención a otras categorías, como los proyectos de la *Law Commission*, los *consolidation bills*, los *Private Members' Bills* y, en un plano distinto, los *Private Bills* (Cabinet Office, 2025, pp. 7-8, 177-178, 224-225).

Los *Government Bills* constituyen, con diferencia, el tipo de iniciativa más estructurado desde el punto de vista institucional. Cuentan con un departamento promotor, con un *bill team* especializado, con el apoyo de la OPC y con la supervisión del PBL *Committee*. Esta combinación permite aplicar de manera sistemática los estándares fijados por las guías oficiales, tanto en la fase de instrucciones como en la redacción del articulado, de la documentación complementaria y de las enmiendas gubernamentales. Además, estos proyectos suelen ir acompañados de *Explanatory Notes* completas y de memorias de impacto, lo que favorece una supervisión parlamentaria más intensa y una discusión más precisa sobre la estructura, el contenido y los efectos del texto.

Los *Private Members' Bills*, por el contrario, presentan una fisonomía más heterogénea. Formalmente son *public bills* promovidos por parlamentarios individuales, sin respaldo gubernamental directo. En la práctica, una parte de ellos goza de apoyo técnico y político del Gobierno, especialmente cuando se utilizan como vehículo para medidas poco conflictivas o de alcance limitado; en esos casos, el estándar de redacción se acerca al de los *Government Bills*. Otros, sin embargo, dependen del asesoramiento de organizaciones de la sociedad civil, de despachos privados o de los servicios técnicos de la Cámara, y su calidad técnica varía en función de esos recursos (Fox y Korris, 2010, pp. 89-96).[22] La *Hansard Society* ha descrito este fenómeno como un uso expresivo de la legislación, donde se recurre al proyecto no tanto para producir derecho aplicable, sino para colocar temas en la agenda pública o comprometer políticamente al Gobierno.

Los *Private Bills* responden a una lógica diferente. No se orientan a modificar el derecho general, sino a conferir facultades o beneficios concretos a personas, entidades privadas o autoridades locales. Por ello se tramitan mediante procedimientos especializados, con una presencia destacada de los *parliamentary agents* y de las *Private Bill Offices* de las Cámaras. La *Guide to making legislation* recuerda que el Gobierno no es el promotor de estos proyectos y que su intervención, en su caso, se produce a través de objeciones puntuales o de enmiendas limitadas (Cabinet Office, 2025, pp. 7-8, 177-178).

En el ámbito escocés, la *Guidance on Private Bills* muestra con claridad que este tipo de iniciativas se somete a una lógica parcialmente distinta de la ordinaria, al combinar elementos parlamentarios con rasgos cuasi-judiciales, como la publicidad reforzada, la posibilidad de objeciones de terceros afectados y el examen de intereses particulares (Scottish Parliament, s. f., pp. 1-4).

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, esta diversidad revela una desigualdad real de capacidades; mientras los *Government Bills* se benefician de una infraestructura institucional

[22] Fox y Korris ilustran cómo muchos *private members' bills* se emplean para señalar prioridades, probar el terreno político o arrancar compromisos, aun cuando las probabilidades de que el proyecto complete todas las fases del procedimiento sean reducidas (Fox y Korris, 2010, pp. 89-96).

sólida y de acceso directo a los mejores recursos de redacción, los *Private Members' Bills* y los *Private Bills* dependen de apoyos más variables, de intereses más específicos y de entornos de elaboración menos estandarizados. La respuesta institucional ha tratado de reducir esas diferencias mediante la publicación de guías, la generalización de las *Explanatory Notes*, el apoyo técnico a iniciativas no gubernamentales y una mayor transparencia en las fases de consulta y supervisión.[23] Aun así, la experiencia confirma que la calidad de la ley sigue estando estrechamente vinculada al control efectivo sobre el diseño de la política y sobre los recursos técnicos disponibles para formularla.

V. Criterios y técnicas de la redacción legislativa en el Reino Unido

1. Claridad, accesibilidad y lenguaje llano

La reflexión británica reciente sobre la calidad de la legislación parte de una premisa que ha ido ganando peso tanto en la práctica institucional como en la doctrina: hablar de *good law* implica algo más que constatar la corrección técnica de un texto normativo. La noción impulsada por la OPC y por la *Good Law Initiative* integra varias exigencias materiales –necesidad, efectividad, claridad, coherencia y accesibilidad– y las sitúa en el centro del debate sobre la técnica legislativa (Cabinet Office, 2013, pp. 6-8; Cabinet Office, 2025, pp. 1-2). La claridad deja así de presentarse como una virtud meramente estilística y pasa a concebirse como una condición estructural de la calidad normativa.

Dentro de ese marco, la claridad se concibe como una cualidad relacional, donde un texto es claro cuando sus destinatarios pueden reconstruir, sin esfuerzo desproporcionado, el mandato normativo que contiene. La claridad se apoya en la estructura, en la elección léxica, en la puntuación y en la maquetación; depende tanto de la forma de ordenar el material como de las palabras escogidas para expresarlo

[23] La publicación de la *Guide to making legislation*, de la *Drafting guidance* (OPC) y de documentos como *Writing laws for Wales* o *Drafting matters!* refleja un giro hacia la transparencia en la técnica legislativa, en parte como respuesta a las críticas del *Constitution Committee* y de organizaciones como la *Hansard Society.*

(Xanthaki, 2014, pp. 91-98). No se identifica con un registro popular o informal, ni con la renuncia a toda terminología técnica, se persigue un lenguaje que, sin abandonar la precisión jurídica, pueda leerse y entenderse sin necesidad de descifrar rodeos innecesarios o fórmulas arcaicas.

La *Drafting Guidance* de la OPC traduce esta orientación general en recomendaciones concretas. Aconseja utilizar frases manejables, evitar estructuras excesivamente densas, preferir la voz activa cuando resulte adecuada y prescindir de buena parte del repertorio heredado del inglés jurídico tradicional –fórmulas dobles o triples, latinismos, expresiones rituales o arcaizantes– cuando no aporten contenido normativo real (Office of the Parliamentary Counsel, 2024, pp. 5-9). La finalidad no es hacer la ley coloquial, sino hacerla más directa, más ordenada y menos opaca.

La *Guide to making legislation* refuerza esta misma idea al recordar que quienes redactan no deben pensar sólo en jueces o especialistas, sino también en otros posibles usuarios de la ley: funcionarios, empresas, organizaciones y ciudadanos con distintos niveles de familiaridad con el lenguaje jurídico (Cabinet Office, 2025, pp. 143-145). De ahí que la claridad deba proyectarse sobre el conjunto del texto legislativo, incluyendo títulos, divisiones internas, notas explicativas y elementos de orientación que permitan al lector identificar rápidamente qué regula la norma y cómo se articula.

En este contexto se inserta la influencia del *plain language movement*. La doctrina no lo presenta como un valor autónomo capaz de imponerse en todo caso, sino como una técnica al servicio de la claridad y, en último término, de la efectividad normativa (Xanthaki, 2014, pp. 104-109). El lenguaje llano se utiliza cuando permite expresar la misma idea con un grado equivalente de precisión, pero no justifica la renuncia a términos técnicos cuando éstos resultan necesarios para fijar con exactitud el contenido de la norma. El objetivo no es expulsar el tecnicismo, sino evitar el tecnicismo innecesario.

En Gales, la guía *Writing Laws for Wales* añade un matiz importante; la accesibilidad del Derecho exige que las leyes estén bien organizadas, resulten comprensibles y expresen de manera estable las consecuencias jurídicas que desencadenan (Welsh Government, 2019, pp. 9-11). El documento insiste en que claridad y accesibilidad

no se agotan en el articulado, porque dependen de la calidad de las notas explicativas, de la existencia de materiales divulgativos y del propio diseño bilingüe del texto legislativo. En un entorno en el que el inglés y el galés tienen igual valor jurídico, el proceso de redacción obliga a comprobar que ambas versiones transmiten el mismo mensaje normativo, lo que opera como un control cruzado que a menudo obliga a depurar formulaciones vagas o equívocas.

La doctrina ha mostrado cómo la adopción de soluciones de género neutro –por ejemplo, el uso sistemático de *they* en lugar de pronombres masculinos por defecto, o la sustitución de expresiones centradas en roles más tradicionales– contribuye a la claridad y evita mensajes subrepticios de exclusión, siempre que no se sacrifiquen precisión ni seguridad jurídica (Toro, 2018, pp. 31-34; Xanthaki, 2014, pp. 118-121). Las guías adoptan una posición pragmática, pues, el objetivo primario sigue siendo que la norma resulte efectiva y comprensible, aunque se anima a los redactores a explorar opciones lingüísticas inclusivas siempre que encajen en ese marco.

La preocupación por la claridad y la accesibilidad se traslada también a la forma en que se presenta el derecho vigente.

La iniciativa *Good Law* ha impulsado, en colaboración con *The National Archives*, una revisión de la manera de publicar y actualizar la legislación en formato electrónico, con el fin de que el usuario pueda acceder con relativa facilidad a versiones consolidadas de las normas clave (Cabinet Office, 2013, pp. 9-12). Esta apuesta por la claridad *externa* –la forma en que se ofrece el Derecho a la sociedad– complementa la claridad *interna* de cada texto, y recuerda que la técnica legislativa no concluye con la aprobación de la ley, porque se proyecta sobre su difusión y actualización.

2. Estructura de las leyes, definiciones y remisiones

La estructura interna de las leyes ocupa un lugar central en la reflexión británica sobre técnica legislativa. La OPC insiste en que el redactor debe pensar la arquitectura del proyecto desde las primeras fases de trabajo, comenzando por un esquema general del texto –*Parts*, *Chapters*, *sections* y *Schedules*– que actúe como mapa conceptual del contenido (Office of the Parliamentary Counsel, 2024, pp. 15-18). Esta planificación inicial permite comprobar si las materias se agrupan

de forma lógica, si la secuencia acompaña el razonamiento del lector y si existen repeticiones, dispersiones o interrupciones innecesarias.

En la práctica, las leyes británicas siguen una organización relativamente reconocible: disposiciones preliminares, núcleo regulatorio, mecanismos de aplicación y supervisión, régimen sancionador y disposiciones complementarias o finales. No se trata de una plantilla rígida, sino de una pauta que responde a una idea muy asentada en las guías oficiales: la ley debe *contar su historia* de forma inteligible, de modo que quien la consulte pueda avanzar desde el objeto general de la regulación hasta sus consecuencias jurídicas concretas sin perder el hilo conductor interno del texto. La guía galesa formula expresamente esta exigencia cuando aconseja que los encabezamientos y divisiones del texto permitan al lector identificar con rapidez la función de cada bloque normativo y la relación entre ellos (Welsh Government, 2019, pp. 23-27).

En este contexto, las *Schedules* cumplen una función propia. La tradición británica las reserva normalmente para alojar contenidos de detalle que podrían entorpecer la lectura de las cláusulas principales –listados extensos, tablas, regímenes procedimentales minuciosos, descripciones organizativas complejas o versiones consolidadas de textos modificados–. La idea es que el cuerpo de la *Act* contenga las decisiones principales de política normativa, mientras que la *Schedule* sirva de apoyo técnico para quien necesite profundizar en un aspecto ya situado dentro de la lógica general del texto (Xanthaki, 2014, pp. 142-147).

Las definiciones ocupan un lugar particularmente delicado dentro de esta arquitectura. El Derecho británico ha conocido fases de uso muy intensivo de cláusulas definitorias, hasta el punto de convertir las primeras secciones en repertorios terminológicos de difícil manejo. Frente a esa tendencia, la doctrina y las guías proponen un uso más selectivo. Se recomienda definir sólo cuando el término vaya a emplearse en un sentido técnico distinto del uso ordinario, cuando su significado deba mantenerse estable a lo largo de todo el texto o cuando la definición evite repeticiones complejas y facilite la comprensión del régimen jurídico (Xanthaki, 2014, pp. 151-158).

Las guías añaden otro criterio, porque conviene evitar duplicar definiciones ya asentadas en leyes de interpretación generales. En el

plano estatal, la *Interpretation Act* (1978) proporciona un repertorio básico de conceptos –*Act*, *Minister*, *person*, *land*, entre otros– que se aplican salvo disposición en contrario. En Gales, la *Legislation (Wales) Act* (2019) cumple una función bastante similar, con la particularidad de que armoniza la terminología entre inglés y galés (Welsh Government, 2019, pp. 31-34). Reproducir de forma acrítica estas definiciones dentro de cada ley añade ruido y aumenta el riesgo de incoherencias cuando, por ejemplo, la evolución del ordenamiento aconseje modificar la definición general, pero el texto sectorial permanezca inalterado.

El régimen de las remisiones plantea serios problemas complementarios, porque en un ordenamiento caracterizado por reformas sucesivas y por una fuerte interacción entre legislación primaria y delegada, las referencias cruzadas pueden convertirse en una de las principales fuentes de opacidad. El informe *When laws become too complex* llamó la atención sobre la acumulación de remisiones encadenadas –de una sección a otra, de una *Act* a un reglamento y de éste a nuevas disposiciones– que obligan al usuario a desplazarse por varios textos para reconstruir una regla aparentemente sencilla (Cabinet Office, 2013, pp. 9-12).

Las respuestas técnicas se han orientado en varias direcciones. Se favorece el uso de remisiones concretas y breves, se desaconsejan las referencias circulares y se recomienda que, cuando una materia se encuentra afectada por un número muy elevado de modificaciones dispersas, se valore la conveniencia de una re-redacción completa o de una consolidación formal en lugar de seguir añadiendo capas de remisiones. En sectores especialmente complejos, se recurre, además, a técnicas como las *Keeling schedules*, que permiten ofrecer dentro del propio *Bill* una versión consolidada del texto afectado para facilitar la supervisión parlamentaria y la comprensión de su resultado normativo final (House of Lords, Constitution Committee, 2017, pp. 30-33).[24]

[24] La práctica de las *Keeling schedules* se desarrolló inicialmente como respuesta a la dificultad de escrutar proyectos que alteraban de forma intensa leyes complejas; el nombre procede del parlamentario Edward Keeling, que promovió su uso en los años treinta del siglo XX (House of Lords, Constitution Committee, 2017, pp. 30-31).

Cuadro. Técnicas estructurales básicas de la redacción legislativa británica[25]

Técnica	Función principal	Riesgo principal	Criterio de uso en la práctica
Estructura en *Parts*, *Chapters* y *sections*	Ordenar el contenido de la ley en bloques lógicos y facilitar la navegación del texto	Fragmentación excesiva o secuencia poco intuitiva	Debe diseñarse desde el inicio, de forma que el texto *cuente la historia* de la regulación con orden y continuidad
Disposiciones preliminares	Fijar objeto, ámbito, principios básicos y reglas iniciales de interpretación	Convertirse en un bloque declarativo o excesivamente abstracto	Deben limitarse a lo operativamente necesario y no sustituir el desarrollo sustantivo posterior
Schedules	Alojar detalles técnicos, listados, tablas o desarrollos accesorios sin sobrecargar el cuerpo principal de la *Act*	Trasladar a la *Schedule* elementos que deberían figurar en el núcleo normativo de la ley	Se utilizan para apoyar el texto principal, no para ocultar en anexo decisiones esenciales de política legislativa
Definiciones	Fijar el significado estable de términos técnicos o evitar repeticiones complejas	Inflación definitoria y rigidez terminológica innecesaria	Deben emplearse selectivamente, sólo cuando el término se aparte del uso común o necesite un sentido constante dentro de la ley
Remisiones internas y externas	Conectar la ley con otras disposiciones del mismo texto o del resto del ordenamiento	Opacidad, cadenas de referencias y pérdida de inteligibilidad	Se prefieren remisiones concretas y breves; cuando la acumulación es excesiva, se aconseja consolidar o re-redactar
Keeling schedules	Mostrar el resultado final de una modificación compleja mediante una versión integrada del texto afectado	Aumento de la extensión del *Bill* y necesidad de control técnico riguroso	Se usan cuando la simple técnica de enmienda textual dificulta el escrutinio o la comprensión del resultado normativo

3. Gestión de reformas sucesivas y consolidación del derecho vigente

El volumen y la fragmentación de la legislación británica han convertido la gestión de las reformas sucesivas en una dimensión central de la técnica legislativa. La *Cabinet Office* reconoció hace más de una década que la proliferación de enmiendas puntuales, sin una

[25] Elaboración del autor.

estrategia clara de simplificación, había generado sectores normativos muy difíciles de manejar incluso para operadores especializados, con efectos directos sobre la seguridad jurídica y sobre la confianza de los ciudadanos en la inteligibilidad del derecho vigente (Cabinet Office, 2013, pp. 3-5). La cuestión no es cuantitativa, porque a medida que se acumulan las reformas, la calidad de la legislación depende menos de la redacción aislada y más de la manera en que ésta se integra en un entramado preexistente de normas ya modificadas, superpuestas o parcialmente obsoletas.

La respuesta se ha construido a partir de varias herramientas complementarias.

La primera, y quizá más inmediata, consiste en mejorar la forma de las enmiendas. La práctica actual se inclina hacia enmiendas textuales claras –sustituir, insertar, suprimir, renumerar– frente a enmiendas declarativas que describen efectos de manera genérica. La *Statutory Instrument Practice* insiste en que, tanto en la legislación primaria como en la secundaria, resulta preferible mostrar con precisión qué texto se modifica y de qué manera, en lugar de describir sus efectos en términos vagos o abstractos (The National Archives, 2017, pp. 45-49). Esta orientación facilita el control técnico y reduce la ambigüedad inmediata de la reforma, pero no resuelve por sí sola el problema de fondo: cuanto mayor es el número de reformas, más difícil resulta reconstruir el contenido vigente de la norma original.

En los supuestos en que el número o la complejidad de las modificaciones alcanza un umbral elevado, la práctica ha recurrido a instrumentos complementarios como las *Keeling schedules*. Mediante esta técnica, el propio *Bill* incorpora, normalmente en una *Schedule*, una versión integrada del texto que resultaría de aplicar todas las enmiendas previstas. Aunque estas versiones no tienen efectos jurídicos autónomos, cumplen una función práctica muy relevante, porque permiten al Parlamento, a los operadores jurídicos y a los destinatarios de la ley visualizar el resultado final de la reforma sin necesidad de reconstruirlo a partir de múltiples alteraciones puntuales (House of Lords, Constitution Committee, 2017, pp. 30-33).

Una segunda línea de actuación ha consistido en promover operaciones de re-redacción o *rewrite* cuando un determinado sector del ordenamiento alcanza niveles de complejidad difícilmente asumibles

mediante ajustes fragmentarios –*Tax Law Rewrite Project*, citado con frecuencia como experiencia de simplificación estructural–. A través de él se reordenaron y reformularon grandes bloques de legislación tributaria sin introducir, al menos en principio, cambios materiales sustantivos, con el propósito de mejorar la claridad del lenguaje, la secuencia interna del articulado y la manejabilidad general del conjunto normativo (Xanthaki, 2014, pp. 321-328). Este tipo de proyectos demuestra que la calidad normativa no depende sólo de redactar bien textos nuevos, sino también de revisar críticamente cómo se conserva, reorganiza y transmite el Derecho ya existente.

Junto a ello, el sistema británico mantiene la figura de las *Consolidation Acts*, en las que se reúnen, sistematizan y reordenan disposiciones dispersas sin intención de alterar su contenido. Estas operaciones suelen realizarse con apoyo de la *Law Commission* y del equipo especializado de *Parliamentary Counsel* en consolidaciones, y permiten ofrecer a los usuarios un texto único y organizado, aunque permanezca abierta la posibilidad de futuras reformas (Cabinet Office, 2025, pp. 222-225).

La dimensión externa de la consolidación ha adquirido una importancia creciente. La plataforma *legislation.gov.uk*, gestionada por *The National Archives*, ha mejorado de manera notable el acceso a versiones actualizadas de numerosas normas, incorporando –con distintos ritmos según los sectores– las modificaciones posteriores y facilitando al usuario la localización del derecho vigente (Cabinet Office, 2013, pp. 9-12). Desde la perspectiva de la técnica legislativa, esta herramienta no sustituye una política activa de simplificación o consolidación formal, pero actúa como complemento indispensable. Allí donde la proliferación de reformas normativas hace inevitable la complejidad interna, la disponibilidad de versiones electrónicas actualizadas mitiga parcialmente sus efectos sobre la accesibilidad del sistema.

En las jurisdicciones descentralizadas, la gestión de las reformas se ha vinculado a las políticas de accesibilidad normativa. La *Legislation (Wales) Act* 2019 obliga al Gobierno a elaborar programas periódicos de mejora del acceso al Derecho, que pueden incluir consolidación temática, codificación por materias y publicación de textos explicativos. Las *Writing Laws for Wales* explican que estas

decisiones repercuten directamente en las elecciones cotidianas de los redactores, desde la frecuencia con la que se opta por nuevas leyes en lugar de series de enmiendas, hasta la articulación de disposiciones transitorias, derogatorias y de entrada en vigor (Welsh Government, 2019, pp. 95-98).

En el terreno de la legislación delegada, el problema adopta una intensidad particular. La *Statutory Instrument Practice* desaconseja la modificación reiterada de un reglamento mediante instrumentos sucesivos y recomienda, cuando los cambios se acumulan, sustituir íntegramente el texto o proceder a una reordenación más amplia, reservando las técnicas de corrección rápida a errores materiales o defectos estrictamente formales (The National Archives, 2017, pp. 93-101, 140-146).

4. Estándares doctrinales de calidad normativa y su recepción en la práctica británica

La doctrina ha contribuido de forma decisiva a definir el discurso sobre la calidad de la ley. Frente a una concepción puramente formal o estilística, una parte importante de la doctrina ha propuesto entender la calidad normativa en términos funcionales, esto es, a partir de la capacidad de la legislación para contribuir de manera efectiva a la consecución de los objetivos regulatorios perseguidos. Dentro de esta perspectiva, claridad, precisión, ausencia de ambigüedad, sencillez expresiva o accesibilidad no desaparecen como exigencias relevantes, pero dejan de operar como fines autónomos y pasan a concebirse como meros instrumentos al servicio de un ideal más amplio de efectividad normativa (Xanthaki, 2011, pp. 75-80; Xanthaki, 2018, pp. 6-9).

Este enfoque se articula mediante una estructura jerárquica de criterios. En la cúspide se sitúa la eficacia de la regulación, entendida como la capacidad de la norma para contribuir realmente a cambiar la realidad en la dirección propuesta por la política. Inmediatamente por debajo aparece la efectividad legislativa en sentido propio, esto es, la medida en que el texto ayuda o entorpece la consecución de esos objetivos. En un nivel intermedio se encuentran cualidades como la claridad, la precisión y la ausencia de ambigüedad; y, finalmente, en un plano instrumental más concreto, la sencillez expresiva, el lenguaje

llano o la neutralidad de género (Xanthaki, 2014, pp. 87-92, 116-121). Esta forma de ordenar los criterios tiene una consecuencia importante: el juicio sobre la calidad de la ley no puede agotarse en la elegancia formal del texto ni en su mayor o menor modernidad lingüística.

Desde esta perspectiva, un texto puede resultar aparentemente claro, sencillo o incluso estilísticamente ejemplar y, sin embargo, seguir siendo una mala ley si deja sin resolver problemas esenciales, genera incertidumbre sobre el alcance de sus efectos o dificulta la consecución práctica de la política que pretende instrumentar. La técnica legislativa se concibe así como un ejercicio de prudencia institucional en el que cada decisión de redacción –introducir una definición, optar por una remisión, estructurar una parte del texto, formular una habilitación o escoger entre mayor detalle o mayor apertura– debe evaluarse a la luz de una pregunta básica: ¿el texto facilita o entorpece la consecución del resultado regulatorio?[26]

La tradición de *Thornton's Legislative Drafting* encaja bien con este desplazamiento funcional. Las fases clásicas del proceso de redacción –comprender la propuesta, analizarla, diseñar la estructura, redactar y revisar– se reinterpretan hoy como momentos sucesivos de control de calidad, en los que el redactor contrasta constantemente las decisiones de formulación con el problema de política que la ley pretende resolver (Xanthaki, 2013, pp. 3-7). En esta lectura, la redacción legislativa no consiste sólo en convertir una instrucción en texto jurídico, sino en verificar de forma continuada si la forma elegida favorece la inteligibilidad, la aplicación y la estabilidad de la norma. Este replanteamiento doctrinal ha encontrado aplicación en la práctica institucional británica. La definición de *good law* asumida por el *Cabinet Office* incorpora expresamente la idea de efectividad y exige que la ley sea necesaria, clara, coherente y accesible como condiciones para alcanzar resultados regulatorios satisfactorios (Cabinet Office, 2013, pp. 6-8; Cabinet Office, 2025, pp. 1-2). De manera paralela, el *Constitution Committee* ha criticado algunos proyectos legislativos cuya complejidad estructural, documentación insuficiente o diseño deficiente impedían valorar si el instrumento elegido se

[26] Esta perspectiva enlaza con la doctrina de *legisprudence*, que estudia la racionalidad de las decisiones legislativas y sitúa la técnica de redacción como uno de los factores que condicionan la calidad global del producto normativo (Wintgens, 2012, pp. 3-7).

encontraba realmente en condiciones de cumplir los fines perseguidos (House of Lords, Constitution Committee, 2017, pp. 6-9, 45-48). La recepción práctica de estos estándares no es, por tanto, puramente retórica, porque se traduce en parámetros de evaluación institucional que afectan a la preparación del *Bill*, a su supervisión parlamentaria y a la forma en que después se juzga la calidad del resultado.

En ese contexto, ha ido tomando forma una suerte de triángulo de calidad integrado por la doctrina académica, guías oficiales y comités parlamentarios. La academia aporta categorías analíticas y marcos de valoración; las guías transforman esos marcos en orientaciones concretas para quienes redactan; y los comités utilizan ambos planos como referencia para formular críticas, advertencias o propuestas de mejora. El resultado no es un modelo cerrado, sino una cultura institucional en la que hablar de buena ley significa hablar al mismo tiempo de técnica redaccional, de diseño de la política y de organización del *statute book*.

VI. Legislación delegada y calidad normativa

1. Centralidad de los statutory instruments y técnicas de delegación

En el ordenamiento británico contemporáneo, la imagen de la ley como *Act of Parliament* aprobada al término de un procedimiento parlamentario completo sólo describe una parte del fenómeno normativo. Desde hace décadas, una parte significativa de la producción jurídica con efectos generales se articula a través de legislación delegada, principalmente en forma de *statutory instruments*, que desarrollan, completan y, en ocasiones, modifican el marco trazado por las *Acts*. Los estudios empíricos coinciden en señalar que, desde los años noventa, el número anual de *statutory instruments* se mantiene de forma sostenida por encima del de leyes primarias, lo que revela que buena parte del derecho aplicable se genera en sede reglamentaria y no en sede parlamentaria en un sentido estricto (Fox y Blackwell, 2014, pp. 3-5; Public Law Project, 2020, pp. 7-11). Esta asimetría cuantitativa no constituye un mero dato estadístico; refleja una transformación profunda en la manera de gobernar normativamente, en la que la ley parlamentaria tiende cada vez más a fijar objetivos

generales, principios de actuación y habilitaciones, mientras que el contenido operativo de muchas políticas públicas se desplaza a la legislación delegada. La centralidad de los *statutory instruments* no es, por tanto, una anomalía periférica del sistema, sino uno de sus rasgos estructurales más característicos.

Dentro de este contexto, los *statutory instruments* actúan como vehículo de la potestad reglamentaria ministerial. Se trata de instrumentos jurídicos nombrados y configurados por la *Statutory Instruments Act* (1946), que sirven para ejercer las facultades delegadas en los *parent Acts* y adoptan formas variadas –*regulations*, *orders*, *rules*– dentro de la categoría unitaria de los *statutory instruments* (Fox y Blackwell, 2014, pp. 1-3). El rasgo definitorio no es tanto el contenido material como la técnica, porque la norma nace en virtud de una cláusula habilitante que precisa quién puede dictarla, con qué finalidad, bajo qué límites y con qué procedimiento parlamentario. De ahí que una buena parte de la técnica legislativa en el Reino Unido consiste precisamente en construir correctamente esas cláusulas de delegación, que condicionan el espacio disponible para el reglamento y fijan la intensidad del control político y jurisdiccional.

La práctica británica ha desarrollado un repertorio amplio de técnicas de delegación. En un extremo aparecen las cláusulas de delegación clásicas, circunscritas a aspectos técnicos, de detalle o de gestión, en las que la *Act* formula las opciones de política y remite a reglamento el desarrollo de pormenores y ajustes futuros. En el otro extremo se sitúan las *Henry VIII clauses*, que permiten modificar, incluso derogar, la legislación primaria mediante los *statutory instruments*, y los denominados *skeleton* o *framework Bills*, en los que el propio texto legal se reduce a una tabla de contenidos de facultades delegadas, con muy escasa determinación sustantiva (Public Law Project, 2020, pp. 10-13). La doctrina ha advertido que estas últimas técnicas desplazan el centro de gravedad de la decisión normativa hacia el Ejecutivo y debilitan la función de orientación general que debería corresponder a la ley (Tudor, 2000, pp. 149-152).

La expansión de la delegación responde a factores parcialmente comprensibles desde la perspectiva de la eficacia: crecimiento del Estado regulador, necesidad de responder con rapidez a crisis financieras o sanitarias, incorporación de obligaciones derivadas

del Derecho internacional y, hasta fechas recientes, del Derecho de la Unión Europea, así como una creciente complejidad técnica en sectores como los servicios financieros, las telecomunicaciones o la protección social (Fox y Blackwell, 2014, pp. 3-4). La reacción institucional ha consistido en perfilar mejor la justificación de los poderes delegados.

Hoy en día, la práctica exige que cada *Bill* vaya acompañado de un *delegated powers memorandum*, en el que el departamento promotor explica y defiende las habilitaciones previstas, documento sometido a una supervisión intensa por el *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee* en la Cámara de los Lores (Public Law Project, 2020, pp. 8-9). Se trata de un intento de racionalizar la frontera entre lo que debe quedar en la ley y lo que puede trasladarse a los *statutory instruments*, aunque su aplicación dista de ser uniforme.

Este panorama se reproduce, pero con matices, en las jurisdicciones descentralizadas. En Escocia, Gales e Irlanda del Norte, los parlamentos y los gobiernos manejan sus propias categorías de legislación primaria –*Acts*, *Measures*, *Acts of the Scottish Parliament*– y secundaria –*Scottish Statutory Instruments*, *Welsh Statutory Instruments*–, pero el patrón común se mantiene, porque la norma de origen parlamentario se acompaña de una constelación de instrumentos delegados que concretan sus efectos sobre el terreno. La centralidad de la legislación delegada es, por tanto, un rasgo estructural del sistema británico y no un fenómeno marginal o coyuntural.

2. Procedimientos de supervisión parlamentaria y controles disponibles

El elemento material de los *statutory instruments* contrasta con un sistema de escrutinio parlamentario que se ha ido construyendo progresivamente, con añadidos y remiendos sucesivos, hasta configurar lo que muchos autores describen como un mosaico complejo y poco transparente. El esquema básico descansa en la distinción entre el *negative resolution procedure* y el *affirmative resolution procedure*, a los que se añaden procedimientos reforzados y variaciones de urgencia como el *made affirmative* (Public Law Project, 2020, pp. 9-10; Fox y Blackwell, 2014, pp. 4-5). El resultado es un abanico de dieciséis

combinaciones posibles, con niveles de control muy dispares, que incluso los propios parlamentarios consideran de difícil comprensión.

En el procedimiento negativo, el *statutory instrument* se hace (*made*) y se presenta (*laid*) ante el Parlamento; entra en vigor en la fecha que él mismo establece y sólo puede ser anulado si, dentro de un plazo ordinario de cuarenta días de sesión, alguna de las Cámaras aprueba una moción de anulación (*prayer*). La experiencia demuestra que esa posibilidad existe más en teoría que en la práctica; en la Cámara de los Comunes apenas se debate una fracción mínima de los *statutory instruments* negativos, el número de *prayers* es exiguo y, cuando se alcanzan, las sesiones suelen tener una duración limitada, sin posibilidad de enmienda del texto (Fox y Blackwell, 2014, p. 5). Desde 1950 se han rechazado sólo unos pocos *statutory instruments* negativos entre decenas de miles, lo que revela que el control político se realiza en un marco de acepta o rechaza difícilmente compatible con una revisión sustantiva de las opciones normativas (Public Law Project, 2020, p. 11).

El procedimiento afirmativo, en sus diferentes variantes, exige una intervención más activa de las Cámaras. En la modalidad *draft affirmative*, el proyecto de *statutory instrument* se somete a la aprobación previa de una o de ambas Cámaras antes de poder entrar en vigor; en la modalidad *made affirmative*, empleada sobre todo en situaciones de urgencia, el instrumento se dicta y despliega efectos de inmediato, pero pierde vigencia si no recibe aprobación parlamentaria dentro de un plazo determinado (Public Law Project, 2020, p. 9). Existen además procedimientos reforzados –*super-affirmative*, *enhanced affirmative*, etc.– que imponen la presentación de borradores, requisitos de consulta y plazos de consideración más amplios, pensados para poderes delegados de especial relevancia, por ejemplo los que permiten modificar actos legislativos de manera amplia (Henry VIII powers) (Fox y Blackwell, 2014, pp. 4-5). Todos ellos comparten, sin embargo, una limitación decisiva: el *statutory instrument* no admite enmiendas y la Cámara sólo puede aprobar o rechazar el texto en bloque.

El modelo de control se completa con una serie de comités especializados. El *Joint Committee on Statutory Instruments* (JCSI) examina todos los *statutory instruments* sujetos a procedimiento par-

lamentario desde una perspectiva fundamentalmente técnica: control de habilitación, compatibilidad formal con la ley delegante, coherencia interna, problemas de defectuosa redacción o de ambigüedad que puedan dificultar la aplicación. El *Secondary Legislation Scrutiny Committee* (SLSC) de la Cámara de los Lores –y sus homólogos en la Cámara de los Comunes– realiza un control de mérito, orientado a identificar instrumentos que susciten cuestiones políticas o jurídicas de especial relevancia, ya sea por su impacto social, por la calidad de la justificación contenida en el explanatory memorandum o por la forma en que se ha realizado la consulta pública (Fox y Blackwell, 2014, pp. 14-15). El *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, por su parte, actúa en la fase previa, al analizar los poderes de delegación contenidos en los *Bills* y emitir informes sobre su amplitud y adecuación.

A pesar de este entramado, los estudios empíricos coinciden en señalar que el escrutinio efectivo es limitado. La *Hansard Society* ha mostrado que, en la práctica, sólo una minoría de *statutory instruments* recibe una atención sustantiva por parte de los comités; multitud de instrumentos se aprueban sin debate o tras discusiones muy breves, y los informes críticos del JCSI o del SLSC se traducen en modificaciones reales con una frecuencia inferior a la deseable (Fox y Blackwell, 2014, pp. 5-7). La combinación de grandes volúmenes de *statutory instruments*, tiempos de tramitación escasos y un mecanismo de control basado en la lógica del acepta o rechaza configura un entorno en el que el Parlamento tiene dificultades para cumplir su papel de garante del equilibrio entre Gobierno y ciudadanía. No es casual que una parte relevante de las propuestas de reforma planteadas por la doctrina insista en reforzar la transparencia de los criterios de asignación de procedimientos, racionalizar las modalidades reforzadas y explorar fórmulas que permitan, al menos, expresar reservas sobre partes concretas del *statutory instrument* sin necesidad de rechazarlo por completo (Bates, 1998, pp. 173-175; Fox y Blackwell, 2014, pp. 6-7).

La experiencia del Brexit ha añadido otro escenario de complejidad. La legislación de retirada de la Unión Europea multiplicó las habilitaciones para dictar *statutory instruments* con el fin de adaptar el ordenamiento a la nueva situación, introduciendo procedimientos

de sifting en los que comités de ambas Cámaras revisan los *statutory instruments* inicialmente previstos como negativos para decidir si requieren un procedimiento más intenso (Public Law Project, 2020, pp. 12-13). Este mecanismo intenta corregir, a posteriori, decisiones discutibles de clasificación, aunque lo hace al precio de incrementar todavía más la complejidad de las vías disponibles.

3. Impacto de la legislación delegada en la calidad y coherencia del ordenamiento

La centralidad de la legislación delegada produce efectos directos sobre la calidad normativa y la coherencia general del sistema. Desde una perspectiva funcional, resulta indudable que los *statutory instruments* aportan flexibilidad, rapidez de respuesta y capacidad de adaptación técnica. Muchos sectores del ordenamiento quedarían expuestos a rigideces difíciles de gestionar si cada ajuste relativo a tipos de cotización, parámetros técnicos, nomenclaturas o requisitos operativos tuviera que canalizarse mediante una nueva *Act of Parliament*. En ese sentido, la delegación permite que el Parlamento concentre su tiempo en las grandes decisiones de política legislativa, mientras que el Ejecutivo asume el desarrollo y la actualización de los elementos más variables o especializados (Tudor, 2000, pp. 149-151).

Esa funcionalidad genera tensiones evidentes cuando la frontera entre detalle técnico y decisión sustantiva se vuelve incierta. En esos casos, la legislación delegada deja de ser un instrumento auxiliar de implementación y pasa a influir directamente en la definición material del régimen jurídico aplicable. La cuestión no afecta sólo al equilibrio entre Parlamento y Gobierno, sino también a valores centrales de la buena legislación, como la claridad, la accesibilidad, la previsibilidad y la coherencia del derecho vigente.

Uno de los ámbitos más sensibles es el de la accesibilidad. El ciudadano y, con frecuencia, también el operador jurídico se enfrentan a un entramado compuesto por *Acts* y *statutory instruments* que se remiten unos a otros, se modifican recíprocamente o sólo pueden entenderse mediante una lectura acumulativa de varios textos. Aunque iniciativas como *legislation.gov.uk* han mejorado de forma notable el acceso al derecho vigente, una parte importante de la legislación delegada sigue careciendo de una presentación consolidada suficien-

temente clara, lo que obliga a reconstruir el contenido aplicable a partir de una secuencia de instrumentos modificativos (The National Archives, 2013, pp. 1-3). La consecuencia es un derecho más difícil de localizar, de leer y de comprender en su versión efectivamente vigente.

Un segundo ámbito especialmente sensible es el del Derecho penal y sancionador. La creación de infracciones y sanciones mediante *statutory instruments*, aunque sometida a límites materiales y a una supervisión más intensa, se ha extendido en áreas como la seguridad económica, la protección del medio ambiente o la regulación de servicios públicos. La doctrina ha advertido que esta práctica desplaza hacia la legislación delegada decisiones que afectan directamente a derechos fundamentales y libertades, con un grado de transparencia y de debate inferior al que acompaña a las *Acts* (Chalmers y Leverick, 2018, pp. 221-224). El riesgo es evidente, la capacidad de restringir derechos mediante instrumentos que apenas se discuten en comités y no admiten enmienda choca con las exigencias de previsibilidad y control democrático propias del Estado de Derecho.

La proliferación de las *Henry VIII clauses* agrava este escenario. Cuando un *statutory instrument* puede modificar el contenido de una *Act*, la jerarquía normativa adquiere un carácter más instrumental y el principio de soberanía parlamentaria se preserva sobre todo en el plano formal. La *Hansard Society* ha mostrado que estas facultades se han utilizado para reorganizar entidades públicas, redefinir prestaciones sociales o reconfigurar sectores regulatorios completos, en ocasiones con un nivel de deliberación parlamentaria muy reducido en comparación con la importancia material de las decisiones adoptadas (Fox y Blackwell, 2014, pp. 4-5). En estos casos, la legislación delegada no sólo complementa la ley, sino que interviene sobre ella de manera transformadora, con efectos significativos sobre la coherencia y la estabilidad del ordenamiento.

El impacto sobre la coherencia del ordenamiento se percibe también en la forma en que los distintos niveles de legislación –primaria y secundaria, estatal y descentralizada– se relacionan entre sí. La combinación de *Acts*-marco, legislación delegada y normas dictadas por las Administraciones de Escocia, Gales e Irlanda del Norte genera solapamientos y vacíos que sólo se corrigen, muchas

veces, a través de nuevas oleadas de *statutory instruments*. Este modo de gobernar por sucesivas capas reglamentarias produce un derecho menos previsible y más difícil de sistematizar, incluso para operadores jurídicos experimentados. No es casual que una corriente creciente de autores reclame criterios más exigentes de planificación normativa, de manera que la decisión de delegar tenga en cuenta no sólo la conveniencia administrativa sino también los efectos acumulados sobre la inteligibilidad del ordenamiento (Public Law Project, 2020, pp. 13-15; Bates, 1998, pp. 172-175).

La respuesta judicial, fundamentada en el control de legalidad de los *statutory instruments* mediante *judicial review*, ofrece un contrapeso relevante aunque limitado. Los tribunales han anulado instrumentos delegados por exceso de habilitación o por desviación de poder, como en el conocido asunto R (Public Law Project) v Lord Chancellor [2016] UKSC 39, relativo al intento de introducir criterios de residencia para acceder a la asistencia jurídica.[27]

Este tipo de decisiones subraya la vigencia del principio de *ultra vires* y la exigencia de que el reglamento se mantenga dentro de los contornos fijados por la ley. En paralelo, la jurisprudencia insiste en el respeto a las garantías procedimentales y, en particular, a las

[27] R (Public Law Project) v Lord Chancellor [2016] UKSC 39 resulta especialmente ilustrativa para el análisis de la legislación delegada en el Reino Unido, porque muestra con claridad que la expansión de los *statutory instruments* y de las facultades normativas del Ejecutivo no elimina la exigencia de que toda norma subordinada permanezca dentro de los límites materiales fijados por la ley habilitante. El asunto versaba sobre la introducción, por vía reglamentaria, de un *residence test* que restringía el acceso a la asistencia jurídica civil a quienes no acreditasen determinados vínculos de residencia con el Reino Unido. El Tribunal Supremo declaró que esa regulación era *ultra vires*, al considerar que el *Lord Chancellor* había excedido el alcance de la potestad conferida por la *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act* (2012). La importancia de la sentencia, en el contexto aquí examinado, radica en que confirma dos ideas centrales: de una parte, que la legislación delegada puede incidir en cuestiones de enorme relevancia práctica y constitucional –en este caso, el acceso efectivo a la justicia–; de otra, que el control judicial opera como garantía última frente al uso expansivo o desviado de los poderes delegados, aunque lo haga necesariamente ex post y caso por caso. Precisamente por eso, la resolución refuerza el argumento de que la calidad normativa en materia de delegación no depende solo de la corrección formal del *statutory instrument*, sino también de la precisión con la que la *Act* delimita la habilitación, del escrutinio parlamentario que acompaña su ejercicio y de la posibilidad de control jurisdiccional cuando el Ejecutivo traspasa la frontera entre desarrollo normativo legítimo y alteración sustantiva del régimen diseñado por el legislador.

expectativas legítimas generadas por las consultas y compromisos asumidos durante el proceso de elaboración (Fox y Blackwell, 2014, pp. 170-177). Sin embargo, la justicia actúa siempre *a posteriori*, caso por caso, y su capacidad para corregir problemas estructurales de diseño de la delegación es forzosamente acotada.

La doctrina sobre técnica legislativa ha intentado conectar estas preocupaciones con una concepción más exigente de la *good law*. Desde una perspectiva muy influyente, Xanthaki propone entender la calidad normativa como efectividad: una ley es buena en la medida en que consigue los resultados regulatorios que persigue la política pública, sin sacrificar principios como la claridad, la precisión, la accesibilidad y la coherencia (Xanthaki, 2014, pp. 6-7). Aplicada a la legislación delegada, esta idea obliga a desplazar el foco desde discusiones formales sobre la jerarquía de fuentes hacia la pregunta de qué combinación de la *Act* y los *statutory instruments* permite alcanzar mejor los objetivos perseguidos, con el menor coste posible para la comprensión ciudadana y el control democrático.

En definitiva, la legislación delegada se ha convertido en pieza indispensable del constitucionalismo británico contemporáneo. Su centralidad no tiene por qué resultar problemática si se acompaña de criterios claros sobre qué debe permanecer en la ley, procedimientos de escrutinio proporcionados a la relevancia del contenido delegado y mecanismos eficaces de control político y jurisdiccional. La experiencia acumulada sugiere, sin embargo, que estos tres elementos todavía no han alcanzado un equilibrio satisfactorio. De ahí que las reflexiones sobre técnica legislativa en el Reino Unido no puedan limitarse al análisis de los *Bills* y las *Acts*, y deban incorporar de manera sistemática la forma en que el sistema diseña, revisa y aplica la enorme masa de normas delegadas que articulan el Derecho vigente.

VII. Conclusiones

El recorrido por la técnica legislativa en el Reino Unido muestra, con bastante claridad, que la forma de las leyes forma parte del núcleo del sistema constitucional, incluso en un ordenamiento sin Constitución codificada. La manera en que se concibe, se organiza y se practica la redacción legislativa no es un adorno técnico, porque condiciona cómo se ejerce la soberanía parlamentaria, cómo se reparte

el poder normativo entre Parlamento y Gobierno y cómo se hace efectivo el principio de Estado de Derecho en la vida cotidiana.

La primera conclusión tiene que ver con la organización de la función de redacción. La existencia de una oficina central de *Parliamentary Counsel* integrada en el corazón del Gobierno, dotada de una amplia estabilidad, cultura profesional propia y guías detalladas, ha permitido convertir el oficio del redactor (*legislative drafters* o *drafters*) en una verdadera institución constitucional. El modelo se refuerza con las oficinas homólogas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, que adaptan los mismos principios a contextos lingüísticos y territoriales distintos. El resultado es un ecosistema donde la técnica legislativa se trata como una inversión estratégica del Estado, no como una tarea ocasional que se improvisa en cada ministerio.

La segunda conclusión se sitúa en el tránsito de la política al texto. El caso británico pone de manifiesto que la calidad de la ley se decide en gran medida antes del primer borrador. La forma en que se diagnostica el problema, se analizan alternativas, se consulta a los afectados y se formulan las instrucciones al redactor marca el techo de lo que la técnica puede arreglar después. Cuando la *policy* llega suficientemente madura, acompañada de evidencias, objetivos claros y un encargo bien construido, el *Bill* puede desplegar todo el potencial de las guías de redacción. Cuando no ocurre, el texto se convierte en un intento de disimular incoherencias políticas con aparente corrección formal.

En tercer lugar, la reflexión sobre los criterios y las técnicas confirma que el debate contemporáneo sobre calidad legislativa ha dejado atrás una concepción meramente estética. Claridad, lenguaje llano, precisión, ausencia de ambigüedad, neutralidad de género o estructura lógica no se presentan como virtudes autosuficientes, porque se subordinan a una idea más exigente de *good law*, que contribuye de verdad a lograr los resultados regulatorios perseguidos. El énfasis en la efectividad no elimina las exigencias tradicionales, aunque las reordena. La claridad deja de ser sólo una cuestión de estilo para convertirse en una propiedad del diseño global de la norma, de sus definiciones, de sus remisiones y de la manera en que dialoga con el resto del ordenamiento.

La cuarta conclusión se relaciona con la gestión del tiempo de las leyes. El Reino Unido ha constatado que la calidad normativa no

se agota en el momento de la aprobación, porque cada reforma, cada cadena de enmiendas, cada consolidación o re-redacción modifica las condiciones de accesibilidad del derecho vigente. La experiencia de los proyectos de reescritura, las *Consolidation Acts* y los programas de accesibilidad galeses señala que resulta imprescindible una política consciente del ciclo de vida de la ley, que combine prudencia en la proliferación de textos, inteligencia en las técnicas de reforma y uso sistemático de herramientas electrónicas de consolidación.

El quinto bloque de conclusiones se refiere a la legislación delegada. La centralidad de los *statutory instruments* muestra que hoy buena parte del contenido normativo relevante se decide en sede reglamentaria y no en sede parlamentaria. Esto aporta flexibilidad, rapidez y capacidad de adaptación, pero también abre interrogantes serios sobre control democrático, transparencia y accesibilidad. El entramado de procedimientos negativos, afirmativos y reforzados, unido a comités técnicos y de mérito, intenta compensar esa asimetría, aunque la práctica revela lagunas: grandes volúmenes de instrumentos apenas debatidos, poderes de modificación de leyes primarias muy amplios y un uso no siempre restrictivo de cláusulas de habilitación expansivas.

Dentro de este marco, la técnica legislativa se convierte en un mecanismo de defensa del equilibrio constitucional. No se trata sólo de escribir bien, porque el redactor debe cuestionar la extensión de los poderes delegados, avisar de los efectos acumulativos de la legislación secundaria y contribuir a que las cláusulas de habilitación reflejen con claridad la voluntad política expresada por el Parlamento. La *Good Law Initiative* y el trabajo de los comités especializados aparecen así como piezas de un mismo esfuerzo por reconducir la delegación hacia un terreno compatible con la idea de buena legislación.

Por último, el estudio de la técnica legislativa británica ofrece lecciones útiles para otros ordenamientos, pero también advertencias frente a cualquier tentación de imitar sin matices. No existe un modelo exportable listo para ser trasplantado en otro Estado. Lo que sí parece extrapolable es la lógica de fondo, porque la necesidad de profesionalizar la redacción, de vincularla estrechamente con el diseño de la política, de someter la legislación delegada a criterios verdaderos de calidad y de acompañar el ciclo normativo con políticas activas de consolidación y accesibilidad.

En definitiva, el escenario británico recuerda que la técnica legislativa no es un adorno tecnocrático, porque forma parte de la manera concreta en que un sistema constitucional decide quién manda, cómo manda y con qué límites escribe las normas que rigen la vida común.

VIII. Cuadro final. Principales fuentes normativas e institucionales sobre técnica legislativa en el Reino Unido[28]

Tipo	Fuente	Fecha	Ámbito	Utilidad en el trabajo
Norma	*Statutory Instruments Act*	1946	Reino Unido / *Westminster*	Norma básica sobre *statutory instruments*; sirve para explicar la forma jurídica de la legislación delegada y su inserción en el sistema.
Norma	*Interpretation Act*	1978	Reino Unido / *Westminster*	Proporciona reglas generales de interpretación y conceptos supletorios; es relevante para definiciones, remisiones y noción de *subordinate legislation*.
Informe institucional	*When Laws Become Too Complex*	2013	*Cabinet Office*	Documento clave para accesibilidad, complejidad legislativa, consolidación y presentación del Derecho vigente.
Informe parlamentario	*The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament*	2017	*House of Lords Constitution Committee*	Fuente central para el vínculo entre calidad legislativa, preparación de la política, documentación de apoyo y supervisión parlamentaria.
Manual oficial	*Statutory Instrument Practice*	2017	*The National Archives* / Reino Unido	Referencia principal sobre estructura, cita, elaboración y tramitación de los *statutory instruments*.
Guía oficial	*Drafting Matters!*	2018	*Scottish Government*	Fuente clave para la dimensión escocesa de la redacción legislativa; enfatiza claridad, concisión y coherencia del *statute book*.
Informe parlamentario	*The Legislative Process: The Delegation of Powers*	2018	*House of Lords Constitution Committee*	Muy útil para el análisis crítico de las delegaciones normativas, las *Henry VIII clauses* y los problemas de equilibrio entre Parlamento y Gobierno.

[28] Elaboración del autor.

Tipo	Fuente	Fecha	Ámbito	Utilidad en el trabajo
Norma	*Legislation (Wales) Act*	2019	Gales	Importante para accesibilidad, interpretación y organización del Derecho galés; refuerza la dimensión territorial de la técnica legislativa.
Guía oficial	*Writing Laws for Wales: A Guide to Legislative Drafting*	2019	*Welsh Government*	Útil para accesibilidad, estructura, bilingüismo jurídico y reparto entre legislación primaria y subordinada en Gales.
Guía parlamentaria	*Guidance on Private Bills*	2023	*Scottish Parliament*	Útil para diferenciar los *Private Bills* de otras categorías y explicar su lógica procedimental específica.
Guía oficial	*Drafting Guidance (Office of the Parliamentary Counsel)*	2024	OPC / Gobierno del Reino Unido	Manual técnico de redacción: claridad, estructura, lenguaje, definiciones, remisiones y organización del articulado.
Guía oficial	*Guide to Making Legislation*	2025	Gobierno del Reino Unido	Fuente central del trabajo para el itinerario desde la *policy* hasta el *Bill*, la función del *bill team*, las *drafting instructions*, las *Explanatory Notes* y la legislación delegada.

Bibliografía

Bates, T. (1998). The future of parliamentary scrutiny of delegated legislation: some judicial perspectives. *Statute Law Review*, 19 (3), pp. 155-176.

Cabinet Office (2013). *When laws become too complex*. Cabinet Office.

– (2025). *Guide to making legislation*. London: Cabinet Office.

Chalmers, J., y Leverick, F. (2018). Criminal law in the shadows: creating offences in delegated legislation. *Legal Studies*, 38 (2), pp. 221-241.

House of Lords Constitution Committee (2017). *The legislative process: Preparing legislation for Parliament* (HL Paper 27, Session 2016–17). London: House of Lords.

– (2018). *The legislative process: The delegation of powers* (16th Report of Session 2017–19, HL Paper 225). London: House of Lords.

Fox, R. y Blackwell, J. (2014). The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation. *Hansard Society*.

Fox, R. y Korris, M. (2010). *Making better law: Reform of the legislative process from policy to Act*. Hansard Society for Parliamentary Government.

Kelly, R. (2005). *Parliamentary Counsel and the legislative process*. House of Commons Library Research Paper 05/39. London: House of Commons.

Laws, S. (2013). Practical politics and legislative drafting. *European Journal of Law Reform*, 15 (1–2), pp. 17-28.

Murkens, J. E. K. (2021). A written constitution: A case not made. *Oxford Journal of Legal Studies*, 41 (4), pp. 965-986.

National Archives, The (2017). *Statutory instrument practice* (5th ed.). London: The National Archives.

Office of the Parliamentary Counsel (2024). *Drafting guidance*. London: Cabinet Office.

Parliamentary Counsel Office (2018). *Drafting matters!* (2nd ed.). Edinburgh: Scottish Government.

Public Law Project (2020). Plus ça change? Brexit and the flaws of the delegated legislation system. Public Law Project.

Sargeant, J., Pannell, J., McKee, R., Coulter, S. y Hynes, M. (2023). *Review of the UK constitution: Final report*. London: Institute for Government y Bennett Institute for Public Policy.

Seidman, A., Seidman, R. y Abeysekere, N. (2012). «Between policy and implementation: Legislative drafting for development». En L. J. Wintgens (Ed.), *Drafting legislation: A modern approach to law making*. Ashgate.

THE NATIONAL ARCHIVES (2013). *Guide to Revised Legislation on legislation.gov.uk*. The National Archives.
– (2017). *Statutory Instrument Practice* (5th ed.). The National Archives.
THORNTON, G. C. (2022). *Thornton's legislative drafting* (5th ed., ed. por Helen Xanthaki). London: Bloomsbury Professional.
TORO, C. (2018). Gender neutral drafting: Gender equality or an unnecessary burden? *IALS Student Law Review*, 5(1), 29-40.
TUDOR, P. (2000). Secondary legislation: second class or crucial? *Statute Law Review*, 21 (3), pp. 149-162.
WELSH GOVERNMENT (2019). *Writing laws for Wales: A guide to legislative drafting*. Cardiff: Welsh Government.
WINTGENS, L. J. (Ed.). (2012). *Drafting legislation: A modern approach to law making*. Ashgate.
XANTHAKI, H. (2011). «Quality of legislation: An achievable universal concept or a utopian pursuit?» En M. Tavares Almeida (Ed.), *Quality of legislation*. Nomos: Berlín.
– (2013). Legislative drafting: A new sub-discipline of law is born. *IALS Student Law Review*, 1 (1), pp. 57-70.
– (2014). *Drafting legislation: Art and technology of rules for regulation*. Oxford y Portland: Hart Publishing.
– (2018). Misconceptions in legislative quality: An enlightened approach to legislative drafting. *UCL Faculty of Laws Working Paper*.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 223-248
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1920

CONTROL Y LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA COMERCIAL DEL EJECUTIVO EN PERSPECTIVA COMPARADA ESPAÑA-ESTADOS UNIDOS

CONSTITUTIONAL CONTROL AND LIMITS OF THE EXECUTIVE'S TRADE POLICY IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE: SPAIN-UNITED STATES

Manuel Palomares-Herrera
Departamento de Derecho Público
Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)
https://orcid.org/0000-0003-1520-5036

Fecha de recepción del artículo: marzo 2026
Fecha de aceptación y versión final: junio 2026

RESUMEN

El presente artículo analiza, desde una perspectiva jurídico-comparada, los mecanismos de control parlamentario y judicial de la política comercial del Estado en España y EEUU, con especial atención a los límites constitucionales al poder ejecutivo en materia de acción exterior económica. Partiendo del marco constitucional de ambos sistemas, el estudio examina la distribución de competencias entre legislativo y ejecutivo en comercio internacional, así como el papel de los tribunales como garantes del equilibrio institucional. En el caso estadounidense, se aborda la interpretación de la cláusula comercial del artículo I, sección 8 de la Constitución y el control ejercido por el Supreme Court frente a delegaciones amplias al Presidente en materia arancelaria, especialmente en contextos de emergencia nacional. En el ámbito español, se analiza la inserción de los tratados internacionales y del Derecho de la UE en el sistema constitucional, el alcance del artículo 93 CE y la función del TC como garante de la supremacía constitucional frente a posibles excesos del Ejecutivo. El trabajo combina revisión bibliográfica reciente, análisis jurisprudencial y método de derecho comparado funcional, proponiendo además reformas de lege ferenda *orientadas a*

reforzar la intervención parlamentaria y la claridad de las delegaciones normativas. La conclusión principal sostiene que la política comercial constituye un ámbito especialmente sensible a la expansión ejecutiva, pero también un espacio privilegiado para la reafirmación de los contrapesos constitucionales y del principio democrático en democracias consolidadas.

Palabras clave: Separación de poderes, Política comercial, Control constitucional, Acción exterior, Contrapesos institucionales, Supremacía constitucional, Reserva de ley, Delegación legislativa, Aranceles, Derecho comparado.

ABSTRACT

This article analyzes, from a comparative legal perspective, the mechanisms of parliamentary and judicial oversight of state trade policy in Spain and the United States, with particular attention to the constitutional limits on executive power in matters of foreign economic action. Starting from the constitutional framework of both systems, the study examines the distribution of powers between the legislative and executive branches in international trade, as well as the role of the courts as guarantors of institutional balance. In the United States, the article addresses the interpretation of the Trade Clause of Article I, Section 8 of the Constitution and the Supreme Court's oversight of broad delegations to the President regarding tariffs, especially in contexts of national emergency. In Spain, the article analyzes the integration of international treaties and European Union law into the constitutional system, the scope of Article 93 of the Spanish Constitution, and the role of the Constitutional Court as guarantor of constitutional supremacy against potential overreach by the Executive branch. This work combines a review of recent literature, jurisprudential analysis, and a functional comparative law approach, also proposing de lege ferenda *reforms aimed at strengthening parliamentary intervention and the clarity of legislative delegations. The main conclusion argues that trade policy is an area particularly sensitive to executive expansion, but also a privileged space for reaffirming constitutional checks and balances and the democratic principle in consolidated democracies.*

Keywords: Separation of powers, Trade policy, Constitutional control, Foreign policy, Institutional checks and balances, Constitutional supremacy, Reserve for law, Legislative delegation, Tariffs, Comparative law.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. POLÍTICA COMERCIAL Y SEPARACIÓN DE PODERES: BASES CONSTITUCIONALES EN PERSPECTIVA COMPARADA. III. BREVES LECCIONES DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COMPARADA. IV. PROPUESTAS DE REFORMA PARA EL REFUERZO DE LOS CONTRAPESOS INSTITUCIONALES. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. Planteamiento

Alexis de Tocqueville (2003), en su *opera prima* de 1835 *La democracia en América*, enfatizó frecuentemente en los hoy conocidos como *checks and balances* que ya se avistaban en los Poderes de aquel joven Estado –subrayando al judicial como la base armonizadora del resto–. Pues bien, dos siglos después, concretamente el 2 de abril de 2025, el 45º y 47º Presidente de los Estados Unidos de América (en adelante, EEUU), Donald J. Trump, enarboló el inicio de la nueva política arancelaria estadounidense[1] a modo de «Día de la Liberación» en donde imponía un 20% de aranceles a la Unión Europea (en adelante UE) que con el tiempo ha ido variando al alza y a la baja en función de la actualidad que en ese momento afectase a su administración, ignorando la firma del *Acuerdo Marco sobre Comercio Recíproco, Justo y Equilibrado* del 21 de agosto del mismo año[2] fundamentado legislativamente en la *International Emergency Economic Powers Act de 1977*[3] (en adelante, IEEPA).

Dichas imposiciones tributarias aduaneras unilaterales del Ejecutivo entraron en vigor *ipso facto*[4] y hasta que el día 20 de febrero de 2026 el Tribunal Supremo de EEUU publicase la inesperada –y abracadabrante– sentencia *Learning Resources, Inc. v. Trump (legajo 24-1287)*[5]. La resolución, que declaró inconstitucional la aplicación

---

[1] Redacción. Trump impone aranceles a las principales economías del mundo y sacude las bases del comercio global, *BBC*, 2 de abril. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/c5y6gple752o (consultado el 23 de febrero de 2026).

[2] Publicado en la sección de informes de la Casa Blanca y disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/08/joint-statement-on-a-united-states-european-union-framework-on-an-agreement-on-reciprocal-fair-and-balanced-trade/ (consultado el 23 de febrero de 2026).

[3] Informe del 110º Congreso (Senado: 1ª Sesión 110-82). S.1612. Nº R: 45618. Disponible en: https://www.congress.gov/crs-product/R45618 (consultado el 25 de febrero de 2026).

[4] «Economistas de Penn-Wharton Budget Model calculan que la Casa Blanca podría enfrentarse a devoluciones por 175.000 millones de dólares». Sérvulo González, J. (2026). Las claves de la sentencia del Supremo sobre los aranceles ¿Qué supone y cómo afecta a las empresas?, El País, 20 de febrero. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2026-02-20/las-claves-de-la-sentencia-del-supremo-sobre-los-aranceles-que-supone-a-que-paises-afecta.html (consultado el 25 de febrero de 2026).

[5] Citación 607/2. Disponible en: https://www.supremecourt.gov/opinions/25pdf/24-1287_new_3135.pdf (consultado el 23 de febrero de 2026).

de la IEEPA para justificar estas imposiciones arancelarias desde el gabinete presidencial –remarcando en su dictamen que este tipo de medidas comerciales deben pasar por el control del Congreso de EEUU lo que obligó a la Administración Trump a buscar una alternativa que mantuviese los aranceles comprometidos, por lo que rauda y sibilinamente se acogió a la *Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962* (en adelante LE)[6]– cambiando tanto en la sede virtual de la Casa Blanca como en el resto de acuerdos oficiales todas las referencias y menciones a la IEEPA en informes, notas de prensa y otros comunicados, por la LE.

Paralelamente, en España, con un modelo constitucional mixto, hemos experimentado similares –aunque menos frecuentes– situaciones de corrección constitucional por parte del Tribunal Constitucional Español[7] (en adelante, TC) en tiempos pretéritos, si bien no suele ser la norma; pues actualmente, *verbi gratia*, observamos la pasividad del TC ante el indebido uso de fuentes (Real Decreto) para cuestiones de extranjería y regularización de inmigrantes, la entrega del Sahara Occidental *et al* sin debate parlamentario, asunción de consultas, petición de informes preceptivos, refrendar posicionamientos en términos comunitarios, etc.

En estas líneas que adelantamos, y bajo estos nuevos acontecimientos jurisprudenciales, proponemos un estudio que compare los contrapesos judiciales de las constituciones de EEUU y España como Estado miembro de la UE. El trabajo, se construye a partir de una metodología cualitativa, y jurídico-dogmática con enfoque comparado, combinando la revisión bibliográfica sistemática con el análisis jurisprudencial y constitucional de fuentes primarias.

En primer lugar, se ha realizado una revisión crítica de la literatura especializada reciente en materia de separación de poderes, política comercial, actualidad de prensa acreditada internacional y sobre control constitucional, prestando especial atención a estudios que abordan la expansión y expresión del Ejecutivo en España y EEUU. En segundo lugar, se emplea el método de derecho comparado

---

[6] Nº CRS: IF13006. Disponible en: https://www.congress.gov/crs-product/IF13006 (consultado el 23 de febrero de 2026).

[7] Portal institucional disponible en: https://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/default.aspx (consultado el 28 de febrero de 2026).

funcional, identificando problemas estructuralmente similares –la ampliación de competencias ejecutivas en política comercial y exterior– y analizando las soluciones adoptadas por el TC y el Supreme Court of the United States.

El estudio se apoya en el examen directo de sentencias relevantes, tanto constitucionales como de tribunales federales estadounidenses, con especial atención a aquellas que declaran la inconstitucionalidad o limitan actos del Ejecutivo en materia económica internacional para, finalmente, adoptar una perspectiva propositiva *de lege ferenda*, integrando las conclusiones comparadas en propuestas normativas e institucionales.

Es innegable el debate sobre el control parlamentario y judicial de la política comercial del Estado justo ahora, que ha cobrado renovada intensidad en el contexto de la expansión del poder ejecutivo y del auge de decisiones unilaterales en materia arancelaria y de acción exterior, así lo muestra –a modo de estado de la cuestión– la literatura reciente, que ha abordado esta problemática desde perspectivas convergentes: la crisis de los contrapesos tradicionales, la tecnificación de la política comercial y la tensión entre eficacia gubernamental y legitimidad democrática.

Entre las aportaciones más recientes que estudian comparativamente el fortalecimiento o debilitamiento de los contrapesos frente al Ejecutivo destacan, en primer lugar, la monografía de Castellà Andreu y Expósito (2024) en su obra en abierto *Contrapoderes en la democracia constitucional ante la amenaza populista* donde se analiza cómo los tribunales constitucionales y supremos han reaccionado frente a dinámicas de concentración de poder en contextos de liderazgo fuerte –incluyendo referencias al sistema estadounidense y al español– donde subrayan que la acción exterior y la política económica internacional se han convertido en espacios privilegiados para la expansión ejecutiva, lo que exige una relectura de los mecanismos clásicos de control parlamentario y jurisdiccional.

En segundo lugar, el estudio de Corres-Illera (2023) *Un estudio comparativo sobre el Poder ejecutivo entre Estados Unidos y España: el uso y abuso de las órdenes ejecutivas y los reales decretos-ley*, publicado en la *Revista de las Cortes Generales*, aborda de manera directa la utilización intensiva de instrumentos normativos ejecutivos

en ambos sistemas pero no se centra en política comercial, sino en casos paradigmáticos en los que el Ejecutivo ha recurrido a órdenes ejecutivas o decretos-ley para adoptar medidas de amplio impacto económico, generando controversias constitucionales y litigios ante los tribunales[8].

Más allá de estas contribuciones recientes, la doctrina clásica sobre separación de poderes en EEUU, como la recogida por González y Tobón (2018, p. 41), ha advertido del riesgo de una «presidencia imperial» en materia de comercio y seguridad nacional. En España, autores como García de Enterría (2017) han insistido en la posición estructural del TC como garante último del equilibrio institucional pero persiste un vacío específico en el análisis comparado centrado en la política comercial como ámbito privilegiado de tensión entre Ejecutivo y jurisdicción constitucional, lo que justifica la pertinencia del presente estudio.

El objetivo general de este artículo es analizar comparativamente el control parlamentario y judicial de la política comercial del Estado en España y EEUU, con especial atención a los supuestos en los que los tribunales han declarado la inconstitucionalidad o han limitado actuaciones del Ejecutivo en materia económica internacional para determinar en qué medida los mecanismos de contrapeso funcionan de manera efectiva en ambos sistemas y qué lecciones pueden extraerse para reforzar el equilibrio constitucional[9].

Las preguntas clave que articulan la investigación son las siguientes: ¿Constituye la política comercial un ámbito especialmente proclive a la expansión del poder ejecutivo en los sistemas constitucionales contemporáneos? ¿Ha actuado el poder judicial como verdadero contrapeso frente a esa expansión en España y EEUU?

---

[8] Podríamos decir que esta obra constituye un antecedente inmediato muy aproximado del presente trabajo, al poner en diálogo ambos modelos desde la óptica del abuso potencial de mecanismos excepcionales.

[9] De este objetivo general se derivan varios objetivos específicos como identificar los fundamentos constitucionales que atribuyen competencias en materia comercial al legislador y al Ejecutivo en cada ordenamiento, examinar la jurisprudencia del TC y del Supreme Court of the United States en relación con la delimitación de dichas competencias y evaluar si la invocación de la seguridad nacional o de la urgencia económica ha servido como argumento recurrente para expandir el poder ejecutivo y cómo han reaccionado los tribunales ante ello; para final y humildemente, formular propuestas *de lege ferenda* orientadas a fortalecer los mecanismos de control democrático.

¿Existen diferencias estructurales derivadas del modelo presidencial y del modelo parlamentario que condicionen la intensidad del control judicial? ¿Puede el diálogo comparado entre ambos sistemas contribuir a perfeccionar los mecanismos de equilibrio institucional?

La hipótesis principal sostiene que la política comercial, por su carácter técnico, estratégico y frecuentemente vinculado a situaciones de urgencia, se ha convertido en un espacio privilegiado para la ampliación de las competencias del Ejecutivo tanto en EEUU como en España. Y es que, a diferencia de otras áreas, la existencia de una atribución constitucional explícita al legislador –especialmente clara en la Constitución estadounidense de 1787[10] (en adelante, CEUA)– ha permitido a los tribunales ejercer un control más firme cuando se han sobrepasado los límites de la delegación legislativa.

Finalmente, se plantea como hipótesis normativa que la incorporación de mecanismos combinados –mayor participación parlamentaria *ex ante,* delimitación más precisa de las delegaciones al Ejecutivo y fortalecimiento del control jurisdiccional– contribuiría a reforzar el equilibrio constitucional en materia comercial en ambos sistemas. El contraste comparado no solo permite describir divergencias, sino también identificar buenas prácticas transferibles, reafirmando que la supremacía constitucional y el principio democrático deben proyectarse plenamente sobre la acción exterior del Estado.

II. Política comercial y separación de poderes: bases constitucionales en perspectiva comparada

Si bien todos convergeremos en ubicar la política comercial internacional –*ergo* tarifas de aduana– del Estado español en el florilegio compuesto por los arts. 86 y 94-97 de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE), en los arts. 3.1.e) y 207 del Tratado de Funcionamiento de la UE de 2009 (en adelante, TFUE)[11] y de la com-

[10] Disponible en: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/SPA-Constiution.pdf (consultado el 27 de febrero de 2026).

[11] Política Comercial Común (en adelante, PCC), que reza: *«La Unión……lleva a cabo una política comercial común. Esta política se basará en la apertura de mercados, la promoción de las exportaciones… así como la integración progresiva de los mercados de los terceros países». Disponible en:* https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf *(consultado el 28 de febrero de 2026).*

petencia exclusiva de la UE en la materia[12], convendremos también que la cuestión en el lado estadounidense será más complejo.

Y es que los Estados miembros de la UE pueden seguir actuando internacionalmente, siempre que no contradigan el Derecho de la UE en acuerdos internacionales sobre servicios públicos o profesionales con terceros países, cooperación regional o bilateral no comercialmente relevante (sobre educación, cultura, investigación…), aspectos sanitarios o fitosanitarios específicos, de protección civil, asistencia técnica, etc., cosa que se viene respetando en la zona euro –Ríos, en esta línea, ha advertido que el constitucionalismo multinivel exige reglas claras sobre los límites de la cesión competencial (Ríos, 2019, p.134), y parece funcionar a día de hoy–.

En el caso estadounidense el encaje lo encontramos en el art. I, sec. 8, cl. 1 y 3 CEUA:

> El Congreso tendrá facultad para establecer y recaudar impuestos, derechos, impuestos especiales y consumos, para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos especiales y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos […] «[El Congreso tendrá poder...] Para regular el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diversos Estados, y con las tribus indígenas;…

Donde el número de resoluciones presidenciales ha sido sideral al margen de la Magna Carta donde los profesores Jiménez y Aguinaga (2025) señalan que: «Con independencia del número, la novedad reside ahora en que varias de ellas parecen invadir las prerrogativas del Congreso, como ocurre con las medidas que recortan gastos ordenados por el Legislativo. Otro grupo levanta dudas constitucionales, que habrán de ser despejadas por el Tribunal Supremo. […] Por lo demás, queda por ver si el prometido giro a la política exterior da pie o no a un nuevo capítulo expansivo de la presidencia imperial» (pp. 314-315).

---

[12] Art. 3 del Tratado de la UE de 2009 (en adelante, TUE) donde indica que la UE tiene competencia exclusiva para: «la política comercial común» lo que refuerza que los Estados miembros no pueden legislar ni aplicar medidas vinculantes en política comercial exterior o aranceles, salvo que la UE les autorice expresamente. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty (consultado el 1 de marzo de 2026).

Aquí, la problemática de los contrapesos constitucionales se manifiesta con especial intensidad en el ámbito de la acción exterior del Estado, tanto en los EEUU como en España, con un diseño constitucional articulado con muy parecidos mecanismos destinados a actuar en escenarios de urgencia en escenarios caracterizados por la inmediatez, la complejidad técnica o la invocación de intereses estratégicos nacionales.

Así, en el contexto estadounidense, la decisión del Tribunal Supremo en el asunto *Learning Resources, Inc. v. Trump* constituye un hito reciente en la delimitación del alcance de las facultades presidenciales bajo la IEEPA en su uso para determinadas transacciones económicas internacionales en situación de emergencia nacional como decimos. La cuestión, lejos de ser meramente técnica, implicaba una reconsideración del equilibrio constitucional entre el Congreso –titular expreso– y el Presidente, a quien corresponde la dirección de la política exterior y la ejecución de las leyes.

Resalta el alto tribunal *yankee* que la IEEPA no contenía una delegación suficientemente clara que autorizara al Presidente a imponer aranceles como instrumento –la orden ejecutiva es homologable a los Reales Decretos Leyes– de política económica exterior como ocurre en España cuando falta el supuesto de hecho de la «urgencia y necesidad» del art. 86 CE (Corres-Illera, 2023, p. 345)[13].

Este razonamiento se inscribe en la denominada *major questions doctrine* (Deacon y Litman, 2023, p. 1052), según la cual, cuando una agencia administrativa o el propio Ejecutivo pretenden ejercer una potestad de gran impacto político o económico, la habilitación legal debe ser expresa y específica. En este sentido, la decisión refuerza la idea de que el principio de separación de poderes no solo opera como

[13] «Con cada nueva Administración estadounidense se ve cómo cada vez se utilizan EO durante los 100 primeros días para derogar legislación anterior, independientemente del color político del Gobierno. En España se ha empezado a observar un uso creciente de los RDL para este objetivo durante los 100 primeros días en los últimos Gobiernos socialistas. Habrá que esperar a ver si en el futuro esta tendencia se consolida, dependiendo del partido en el Gobierno, o se generaliza como en el caso americano». La mayoría razonó que el poder de establecer «*taxes, Duties, Imposts and Excises»* pertenece originariamente al Congreso y que su eventual delegación debe formularse con precisión inequívoca y la utilización del término *regulate* en la IEEPA fue considerada insuficiente para entender comprendida la facultad de crear cargas tributarias de carácter general, dada la trascendencia estructural de dicha competencia en el diseño constitucional estadounidense.

cláusula organizativa abstracta, sino como criterio hermenéutico que orienta la interpretación de las leyes federales[14].

Si se traslada el análisis al ordenamiento español, el punto de partida es sustancialmente distinto en términos estructurales, pero análogo en cuanto a la finalidad garantista pues nuestra Carta Magna configura un sistema parlamentario en el que el Gobierno dirige la política interior y exterior (art. 97 CE), mientras que las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado (art. 66 CE); y en materia internacional, el art. 94 CE exige autorización parlamentaria para la celebración de determinados tratados, y el art. 95 CE prevé un control previo de constitucionalidad cuando el tratado contenga estipulaciones contrarias a la Constitución.

En este punto, la jurisprudencia constitucional española (STC 49/1988, de 22 de marzo; STC 28/1991, de 14 de febrero; STC 120/1991, de 3 de junio; STC 140/2018, de 20 de diciembre; STC 26/2014, de 13 de febrero…) ha insistido en la distinción entre control de constitucionalidad y control de convencionalidad pues, mientras el primero corresponde en exclusiva al TC, el segundo –entendido como la verificación de la conformidad de las normas internas con los tratados internacionales– puede ser ejercido por la jurisdicción ordinaria en el marco de sus competencias. Sin embargo, el TC ha subrayado que la eventual contradicción entre una ley y un tratado no convierte automáticamente a la ley en inconstitucional, salvo que dicha contradicción implique, a su vez, vulneración de un precepto constitucional[15].

La comparación con el modelo estadounidense pone de relieve diferencias relevantes en la técnica de control, aunque convergencias

---

[14] Desde la perspectiva de los contrapesos, la sentencia representa un ejercicio de autocontención institucional del Poder Judicial frente a la tentación de deferencia excesiva en contextos de emergencia nacional, sin embargo, el Tribunal reafirma que incluso en tales circunstancias subsisten límites derivados de la arquitectura constitucional, por tanto, no se desactiva ante la invocación de intereses estratégicos, sino que se intensifica cuando está en juego una redistribución funcional de competencias entre los poderes del Estado.

[15] Por tanto, *ad futurum,* este planteamiento revela una concepción jerárquica del sistema de fuentes en la que la CE ocupa la cúspide indiscutida, seguida de los tratados internacionales y, por debajo, la ley por lo que nunca el Ejecutivo, en tanto que órgano encargado de la negociación y firma de tratados, podría hacer como EEUU, alterando el reparto constitucional de competencias ni modificar indirectamente el contenido de la Norma Fundamental ni siquiera en los pequeños flecos de política comercial que le quedaría a España pues como hemos señalado, el grueso es de la UE.

en la finalidad pues en los EEUU, el debate en *Learning Resources* se centró en la extensión de una delegación legislativa al Ejecutivo en materia económica internacional y en España, por el contrario, el foco suele situarse en la relación entre tratados y CE, o en la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de acción exterior[16]. No obstante, en ambos sistemas subyace una preocupación común: impedir que el Ejecutivo utilice cláusulas abiertas o habilitaciones genéricas para acumular potestades que el constituyente ha atribuido primariamente al legislador.

Si continuamos la discusión desde una perspectiva teórica, podría afirmarse que ambos tribunales operan como guardianes de la «reserva de ley» en sentido amplio solo que en los EEUU la reserva se proyecta sobre materias fiscales y comerciales estratégicas y en España, sobre materias que inciden en derechos fundamentales o en la distribución territorial del poder.

Asimismo, la doctrina de las «major questions» encuentra un eco funcional en la exigencia española de autorización parlamentaria para determinados tratados. En ambos casos, se parte de la premisa de que las decisiones de gran trascendencia política no pueden adoptarse mediante interpretaciones implícitas o por vía exclusivamente ejecutiva. La legitimidad democrática exige la participación del órgano representativo por excelencia, ya sea el Congreso estadounidense o las Cortes Generales.

En definitiva, tanto la sentencia *Learning Resources* como la jurisprudencia constitucional española en materia de tratados evidencian la centralidad del Poder Judicial en la preservación del equilibrio institucional aunque los contextos normativos y las técnicas de control difieren pues ambos sistemas comparten una lógica garantista orientada a evitar que el Ejecutivo, bajo la invocación de la emergencia o de la necesidad de cumplir compromisos internacionales, expanda sus potestades más allá de los límites constitucionales.

En términos comparatistas, resulta particularmente fecundo para comprender cómo las democracias consolidadas enfrentan el desafío permanente de conjugar eficacia gubernamental y supremacía constitucional, reafirmando que el Estado de Derecho no se suspende

[16] Como con el dislate secesionista catalán (Alexander y Royo, 2020).

en la frontera de la política exterior, sino que se proyecta plenamente sobre ella como principio estructural inderogable.

Si ahora vamos a las reacciones, podemos comprobar cómo la Casa Blanca argumenta tras la sentencia que nos ocupa que esta norma de sustitución –la LE[17]– recoge la capacidad de «regular» y alude a la «importación» pero la sentencia recuerda que no incluye «arancel» en ningún momento y explica que, aunque ambas palabras aparecen en el texto legal, están separadas por varias palabras por lo que habrá que estar a cómo acabará el asunto[18] que quedará opacado por el nuevo escenario bélico que curiosamente apareció a los 7 días[19].

III. Breves lecciones de la jurisprudencia constitucional comparada

El asunto que proponemos no es una disquisición *ex novo*, viene desde 1864 (Jiménez y Aguinaga, 2025, p. 315) pues como advirtiera Alexis de Tocqueville, el equilibrio entre poderes constituye la garantía última de la libertad política, y su erosión suele producirse no mediante rupturas abruptas, sino a través de desplazamientos graduales de competencias hacia el Ejecutivo (De Tocqueville, 2003, p. 112).

Aunque los Estados miembros han sido poco comparables por el poco rango de maniobra que les queda –afortunadamente– autores como Alarcón y Gómez (2021, p. 94) indican que el principio democrático exige que la política comercial europea no se conciba como un ámbito tecnocrático impermeable al debate parlamentario, sino como un espacio sometido a responsabilidad política y control jurisdiccional, lo que se ha mantenido. No obstante, como advierte Mucientes, la cesión competencial no implica una renuncia a la su-

---

[17] En su forma enmendada (19 USC §1862) permite al Presidente imponer restricciones a las importaciones de bienes o entablar negociaciones con socios comerciales si el Secretario de Comercio de los EEUU determina, después de una investigación, que la cantidad u otra circunstancia de esas importaciones «amenazan con perjudicar» la seguridad nacional de los EEUU, lo que es un fraude de ley; si bien, hasta la fecha, la segunda administración Trump ha iniciado 12 investigaciones bajo la Sección 232 y concluido cinco.

[18] Steinberg, Federico (2026). «*El Tribunal Supremo le para los pies a Trump»,* El País*,* 20 de febrero. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2026-02-20/el-tribunal-supremo-le-para-los-pies-a-trump.html (consultado el 1 de marzo de 2026).

[19] Orgáz, Cristina J. (2026). *«Qué se sabe del ataque de EE.UU. e Israel contra Irán y de la respuesta de Teherán en Medio Oriente», BBC, 28 de febrero. Disponible en:* https://www.bbc.com/mundo/articles/cwy6kzrylnko (consultado el 1 de marzo de 2026).

premacía constitucional, que permanece como límite infranqueable frente a cualquier norma internacional (Mucientes, 2006, p. 918).

Jurisprudencialmente, el TC español ha desempeñado un papel decisivo en la delimitación de este equilibrio en la Declaración 1/2004, relativa al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa[20], donde el TC sostuvo que la primacía del Derecho de la UE no podía interpretarse como una supremacía jerárquica sobre la CE. Esta doctrina reafirma la posición central del TC como garante último del pacto constituyente, en línea con la concepción defendida por García de Enterría sobre su función como «órgano constitucional de cierre» del sistema (García de Enterría, 2017, p. 57).

Como está ocurriendo mientras escribo, la cuestión adquiere especial relevancia cuando el Ejecutivo actúa en plano internacional convulso, invocando razones de urgencia o interés estratégico en donde Corres-Illera (2023) ha puesto de relieve cómo, tanto en EEUU como en España, se ha producido una expansión del uso de instrumentos normativos ejecutivos –órdenes ejecutivas y reales decretos-ley– que, si bien formalmente previstos, pueden desdibujar la centralidad del legislador (p. 14) y en el ámbito de la política comercial y exterior, se manifiesta en la adopción de medidas con impacto estructural sin un debate parlamentario proporcional a su trascendencia.

La argumentación del Tribunal se inscribe en la tradición de defensa estricta de la separación de poderes que arranca del juez John Marshall y se proyecta en la jurisprudencia contemporánea con luces y sombras pues como recuerda Garro, la Corte Suprema ha oscilado históricamente entre deferencia y activismo[21], pero ha mantenido como constante la preservación de su rol institucional frente a los otros poderes (Garro, 1992, p. 90).

En paralelo, el TC ha declarado en diversas ocasiones la inconstitucionalidad de actuaciones del Ejecutivo en el ámbito de la acción exterior o en materias conexas pues la STC 169/2009 constituye

---

[20] BOE núm. 3, de 4 de enero de 2005, páginas 5 a 21. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2005-111 (consultado el 22 de febrero de 2026).

[21] Ha habido comentarios polémicos sobre la jueza Coney y Trump. Biskupic, Joan (2026). «Todos tienen algo que decir en la Corte Suprema de EE.UU. ¿Por qué el fallo sobre aranceles tenía más de 160 páginas?», CNN, 27 de febrero. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2026/02/27/eeuu/corte-suprema-ee-uu-fallo-aranceles-trax (consultado el 28 de febrero de 2026).

un ejemplo relevante al afirmar que la participación en operaciones internacionales no puede eludir las exigencias de control parlamentario cuando se afectan derechos fundamentales o competencias constitucionalmente reservadas. Del mismo modo, la STC 151/2017 reiteró que el Ejecutivo no puede alterar el equilibrio competencial mediante instrumentos normativos inadecuados, *so pena* de vulnerar el principio de legalidad y la reserva de ley.

Estas decisiones evidencian que el control judicial en España no se limita a una revisión formal, sino que alcanza a la verificación material de los límites competenciales. Como subraya Sánchez Valero, la eventual «usurpación» de funciones legislativas por el Ejecutivo encuentra en el TC un dique institucional, aunque su eficacia depende también del contexto político y de la voluntad de los actores para activar los mecanismos de control (Sánchez Valero, 2022, p. 73) y la clave en ambos casos reside en la preservación de la competencia originaria del legislador y en la exigencia de habilitaciones claras y específicas para decisiones de gran trascendencia como indica Gargarella (2014) en cuanto a que los sistemas de frenos y contrapesos requieren no solo reglas formales, sino una cultura institucional comprometida con el diálogo y la limitación recíproca (12).

No obstante, existen diferencias relevantes pues en EEUU, el control se articula en un sistema de separación rígida de poderes, donde el Presidente no depende políticamente del Congreso y en España, el Gobierno emana de la mayoría parlamentaria, lo que puede atenuar el control político ordinario y desplazar la carga hacia el control jurisdiccional. Esta diferencia explica, en parte, la centralidad que el TC ha adquirido como garante último del equilibrio constitucional, en consonancia con la caracterización que realiza Cervantes (1983) sobre los tribunales constitucionales en el derecho comparado (362).

Por su parte, Ríos (2019) ha destacado que el nuevo constitucionalismo euroamericano se enfrenta al reto de compatibilizar la apertura internacional con la preservación de la soberanía democrática interna (p. 128) por lo que el control de la acción exterior del Ejecutivo adquiere una dimensión multinivel, donde confluyen tribunales nacionales y europeos.

La experiencia reciente demuestra que los contrapesos no son meros vestigios teóricos, sino mecanismos vivos cuya activación

puede redefinir el alcance de la política exterior ejecutiva ya sea en Washington o en Madrid, reafirmando que el Estado constitucional de Derecho proyecta su fuerza normativa también más allá de las fronteras nacionales, allí donde se negocian tratados, se imponen aranceles o se redefinen las relaciones económicas internacionales.

El análisis comparado de la jurisprudencia del TC y del *Supreme Court of the United States* permite constatar que, pese a las diferencias estructurales entre el parlamentarismo español y el presidencialismo estadounidense, ambos sistemas han desarrollado mecanismos de control jurisdiccional eficaces frente a expansiones del Ejecutivo en materia comercial y de acción exterior.

La STC 155/2005 ya afirmó que la acción exterior debe ejercerse dentro del marco competencial constitucional y estatutario, sin que pueda convertirse en vía indirecta de alteración del reparto territorial de competencias. Esta idea fue reforzada por la STC 165/2014, que declaró inconstitucionales determinados preceptos de la Ley catalana de acción exterior por invadir competencias estatales, subrayando que la política exterior es competencia exclusiva del Estado, pero también que su ejercicio debe ajustarse a los límites constitucionales y al principio de unidad de acción.

En materia estrictamente comercial, la jurisprudencia constitucional ha conectado la política económica exterior con la reserva de ley en materia tributaria y presupuestaria como la STC 83/2016 que recordó que la creación o modificación de tributos exige rango legal, incluso cuando se proyecta sobre ámbitos condicionados por compromisos internacionales. La STC 169/2009 incidió en la necesidad de preservar el principio de legalidad y el control parlamentario en actuaciones con proyección internacional. Aunque el caso no versaba exclusivamente sobre política comercial, el Tribunal enfatizó que el Ejecutivo no puede sustraerse al control de las Cortes cuando sus decisiones afectan a derechos fundamentales o a competencias constitucionalmente delimitadas.

Posteriormente, la STC 151/2017 insistió en que la utilización de instrumentos normativos inadecuados –como el decreto-ley fuera de los presupuestos habilitantes del artículo 86 CE– puede suponer una vulneración del principio de separación de poderes. La doctrina del TC ha sido sistematizada por García de Enterría, quien subrayó

que el Tribunal no es un órgano político, sino un «poder jurídico de control» destinado a preservar la supremacía constitucional frente a los demás poderes (García de Enterría, 2017, p. 61).

En EEUU, el debate jurisprudencial ha girado en torno a la tensión entre la cláusula comercial del artículo I, sección 8 de la Constitución y las amplias delegaciones legislativas al Presidente en materia de comercio exterior donde un precedente clásico es *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (2 de junio de 1952)[22], donde el *Supreme Court of the United States* declaró inconstitucional la incautación de acerías ordenada por el Presidente Truman durante la Guerra de Corea (1950-53) que nos es paralela al caso pues, aunque no se trataba estrictamente de aranceles, el caso estableció un marco doctrinal sobre los límites del poder ejecutivo en contextos de emergencia, señalando que el Presidente no puede actuar contra la voluntad expresa o implícita del Congreso.

En el ámbito específicamente comercial, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.* (21 de diciembre de 1936)[23] reconoció amplias competencias al Ejecutivo en política exterior, pero no eliminó la necesidad de habilitación legislativa lo que pone de manifiesto que, aunque la Corte Suprema no siempre ha declarado la inconstitucionalidad de estas delegaciones, ha mostrado creciente sensibilidad hacia la denominada «major questions doctrine», exigiendo claridad legislativa cuando están en juego decisiones de gran impacto económico donde el caso *Learning Resources, Inc. v. Trump* se inscribe en esta línea evolutiva.

Podemos seguir estableciendo paralelismos con otros tribunales federales también han actuado como contrapeso como en *Transpacific Steel LLC v. United States* (2021)[24], el *United States Court of Inter-*

---

[22] 343 US 579. Disponible en: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/ (consultado el 1 de marzo de 2026).

[23] 299 US 304. Disponible en: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/304/ (consultado el 2 de marzo de 2026).

[24] N.º 19-00009 (Ct. Int'l Trade 2020). Disponible en: https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/cit/19-00009/19-00009-2020-07-14.html (consultado el 2 de marzo de 2026).

national Trade[25] –tribunal federal aduanero[26]– examinó la legalidad de determinados aranceles impuestos bajo la Sección 232 de la LE, cuestionando la extensión temporal de la delegación presidencial. Aunque la decisión fue posteriormente revisada en apelación, evidenció la disposición de los tribunales especializados a controlar la razonabilidad y legalidad de las medidas ejecutivas en comercio exterior[27] –en España, aunque no existe una doctrina formal equivalente, el TC ha desarrollado criterios similares en STC 61/2018–.

Aunque el estudio no propone la comparación UE-EEUU, es importante reseñar que el diseño institucional de la política comercial común en la UE hace estructuralmente improbable un escenario equivalente al ocurrido allí con la *Learning Resources, Inc. v. Trump*, pues la imposición de aranceles no puede descansar en una decisión ejecutiva autónoma, sino que se fiscaliza por las instituciones de la UE y excluye la actuación unilateral de los Estados miembros y, al mismo tiempo, impide que la Comisión Europea actúe al margen del procedimiento legislativo previsto.

El TJUE en este caso ha sido determinante con en el Case C-22/70 *Comisión v Consejo European Road Transport Agreement (ERTA) de 1971*[28] donde afirmó el principio del paralelismo entre competencia interna y competencia externa: cuando la UE ha asumido competencias internas en un ámbito –como el comercial– adquiere competencia externa exclusiva correlativa. Esta doctrina consolidó la centralización de la acción comercial exterior y cerró la puerta a actuaciones dispersas o autónomas que pudieran desdibujar el reparto competencial.

Más directamente vinculada a la delimitación material de la política comercial común es la sentencia *Opinion TJUE 2-15*

---

[25] Sede virtual en: https://www.cit.uscourts.gov/ (consultado el 2 de marzo de 2026).

[26] LaRocco, Lori Ann (2026). «La administración Trump enfrenta el primer gran plazo judicial para reembolsos arancelarios el viernes», CNBC, 26 de febrero. Disponible en: https://www.cnbc.com/2026/02/26/trump-tariff-refunds-doj-court-deadline.html (consultado el 2 de marzo de 2026).

[27] En *Youngstown*, la Corte Suprema estableció la conocida clasificación tripartita del juez Jackson sobre el poder presidencial, diferenciando entre actuaciones con apoyo congresual, en ausencia de regulación y en contra de la voluntad del Congreso.

[28] Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:-61970CJ0022 (consultado el 2 de marzo de 2026).

(Dictamen 2/15, 2017)[29], relativa al Acuerdo de Libre Comercio con Singapur donde precisó con gran detalle qué materias se integran en la competencia exclusiva de la UE y cuáles requieren participación de los Estados miembros consolidando que la política comercial común abarca no solo los aranceles tradicionales, sino también aspectos amplios del comercio de bienes y servicios y la inversión extranjera directa, pero estableció límites claros cuando se trata de inversiones no directas o mecanismos de resolución de controversias inversor-Estado.

La relevancia de estas decisiones para el contraste con el modelo estadounidense es clara, toda medida debe fundarse en una base jurídica del TFUE, respetar el procedimiento legislativo aplicable y quedar abierta al recurso de anulación conforme al art. 263 TFUE. Si una institución excediera su competencia o utilizara una base jurídica inadecuada, el TJUE podría anular el acto por vicio de competencia o infracción sustancial del procedimiento.

En conclusión, el debate jurisprudencial comparado demuestra que el contrapoder judicial frente al Ejecutivo en materia comercial no es una anomalía, sino una manifestación estructural del Estado constitucional pues tanto el TC español como el Tribunal Supremo de los EEUU han afirmado que la política comercial y la acción exterior, pese a su dimensión estratégica, no quedan al margen de la supremacía constitucional. Así, la exigencia de habilitación legislativa clara, el respeto a la reserva de ley y la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de medidas ejecutivas constituyen garantías esenciales para preservar el equilibrio institucional y evitar que la urgencia económica se transforme en coartada para la concentración de poder.

IV. Propuestas de reforma para el refuerzo de los contrapesos institucionales

El análisis comparado de los mecanismos de control parlamentario y judicial sobre la política comercial en España y EEUU permite extraer lecciones recíprocas que, desde una perspectiva *de lege ferenda*, podrían traducirse en reformas normativas, constitu-

[29] Disponible en: https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=190727&doclang=es (consultado el 1 de marzo de 2026).

cionales e institucionales orientadas a reforzar los contrapesos frente al Ejecutivo.

En este sentido, podría plantearse el refuerzo de los mecanismos de control parlamentario previo en materia de política comercial y tratados, así como una mayor transparencia en la negociación internacional donde sería relevante una diplomacia parlamentaria como instrumento de legitimación democrática en el ámbito exterior (Elola-Olaso, 2018, p. 620) y ahí, la institucionalización de canales de información y debate podría contribuir a equilibrar la creciente tecnificación de estas materias.

En el caso español, una primera propuesta se orientaría a reforzar el papel de las Cortes Generales en la definición y supervisión de la política comercial europea e internacional pues, aunque el art. 93 CE habilita la cesión de competencias a organizaciones internacionales y el art. 94 CE prevé autorización parlamentaria para determinados tratados, la práctica demuestra que el margen de intervención parlamentaria en fases tempranas de negociación es limitado. Si siguiésemos el modelo estadounidense, donde el Congreso conserva formalmente la competencia originaria sobre comercio exterior conforme al artículo I, sección 8 CEUA, podría establecerse entonces en España un sistema de autorización previa más robusto para mandatos negociadores en acuerdos comerciales de especial trascendencia económica o estratégica.

Esta reforma podría articularse mediante una modificación de la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales[30], introduciendo la obligación de que el Gobierno someta a debate y votación parlamentaria o en comisión, pero algo más sofisticada que en los actuales cauces, el marco general de negociación de acuerdos comerciales mixtos o de nueva generación en el sentido de tener unos márgenes acotados de negociación para reforzar la legitimación democrática *ex ante* y así se evitaría que el control parlamentario quede reducido a la mera ratificación final, cuando el margen de modificación es prácticamente inexistente pues el principio democrático exige una implicación real del legislativo en la política comercial común (Alarcón & Gómez, 2021, p. 97).

---

[30] BOE núm. 288, de 28/11/2014. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12326 (consultado el 1 de febrero de 2026).

En sentido inverso, el sistema estadounidense podría extraer enseñanzas del modelo español en lo relativo al control previo de constitucionalidad de los tratados pues el art. 95 CE permite que el TC se pronuncie antes de la ratificación de un tratado cuando exista duda sobre su compatibilidad con la Constitución, técnica preventiva que reduce el riesgo de conflictos posteriores y refuerza la seguridad jurídica. Decimos esto porque, en EEUU, aunque el Senado debe prestar su *advice and consent* para la ratificación de tratados, no existe un mecanismo formalizado de control previo de constitucionalidad por lo que no sería descabellado proponer la introducción de un procedimiento consultivo ante el Supreme Court of the United States o ante un órgano judicial especializado, que permitiera clarificar la constitucionalidad de determinados compromisos internacionales antes de su entrada en vigor.

Una segunda propuesta de reforma en España se refiere al uso del decreto-ley en materias con proyección exterior o comercial tras los últimos acontecimientos o por la experiencia comparada con EEUU, especialmente a la luz de casos como *Youngstown o Learning Resources*, que muestran la importancia de delimitar con claridad los supuestos de actuación ejecutiva unilateral excluyendo por mutación constitucional del art. 86 CE la política comercial estructural o la imposición de medidas arancelarias de gran alcance del ámbito del decreto-ley, salvo en supuestos estrictamente tasados y con convalidación reforzada por mayoría cualificada. En paralelo, el ordenamiento estadounidense podría beneficiarse de una revisión legislativa más estricta de las delegaciones amplias al Presidente en materia comercial, como las contenidas en la TE o en la IEEPA como viene apuntando la doctrina de las *major questions* al exigir habilitaciones claras para decisiones de gran impacto económico.

Desde el punto de vista institucional, España podría estudiar la creación de una comisión parlamentaria permanente especializada en política comercial internacional con competencias reforzadas de seguimiento y control inspirándose en las comisiones del Congreso estadounidense que supervisan el comercio exterior; esta comisión podría exigir comparecencias periódicas del Gobierno antes y después de los Consejos de la UE en materia comercial, así como acceder a información estratégica bajo reglas de confidencialidad para reforzar la diplomacia comercial (Elola-Olaso, 2018, p. 631).

Asimismo, podría contemplarse en España una regulación más precisa del deber de información del Gobierno en relación con litigios internacionales o controversias comerciales ante la Organización Mundial del Comercio u otros foros arbitrales pues la obligación de remitir informes periódicos a las Cortes Generales fortalecería la transparencia y permitiría un debate político informado sobre la estrategia comercial del Estado.

Gargarella ya defendía la idea de un constitucionalismo dialogante en el que los tribunales no actúan en solitario, sino en interacción con el legislador y el Ejecutivo (Gargarella, 2014, p. 18) por lo que la institucionalización de audiencias públicas parlamentarias previas a decisiones comerciales estratégicas, así como la práctica de opiniones consultivas judiciales no vinculantes en determinadas materias, podrían contribuir a este diálogo y reducir la necesidad de declaraciones de inconstitucionalidad *ex post.*

En suma, el examen comparado sugiere que ningún sistema es autosuficiente en la protección del equilibrio constitucional en materia comercial pues España puede aprender del énfasis estadounidense en la competencia originaria del legislador en comercio exterior y en el escrutinio judicial estricto de delegaciones amplias y EEUU, a su vez, puede encontrar en el modelo español de control previo de constitucionalidad y en la convalidación parlamentaria de normas ejecutivas instrumentos útiles para reforzar la legitimidad democrática dado que el perfeccionamiento de los contrapesos no implica paralizar la acción exterior, sino dotarla de una base constitucional más sólida y transparente, acorde con las exigencias de las democracias contemporáneas.

V. Conclusiones

Una vez finalizada la argumentación y alcanzados los objetivos propuestos *ab initio*, podemos enumerar las siguientes conclusiones:

Primera.- Que la política comercial y la acción económica del Estado constitucional se siguen manifestando como un espacio crítico de tensión constitucional y reafirmación del principio de supremacía constitucional a pesar de estar claras las competencias en sus constituciones. Pero, tanto en EEUU como en España, la combinación de urgencia económica, complejidad técnica y apelación a la seguridad

nacional ha favorecido el recurso a instrumentos normativos o decisiones ejecutivas con impacto estructural, tensionando los mecanismos clásicos de separación de poderes.

En el modelo estadounidense, la atribución expresa al Congreso de la facultad de regular el comercio exterior ha servido como anclaje normativo para que el Supreme Court of the United States ejerza un control efectivo frente a interpretaciones expansivas de delegaciones legislativas como evidencian casos como *Youngstown o Learning Resources* que repiten que incluso en contextos de emergencia el Presidente no puede apropiarse de competencias nucleares del legislador sin habilitación clara y específica como marca la doctrina de las *major questions* que refuerza esta tendencia, al exigir que las decisiones de gran impacto económico cuenten con respaldo legislativo inequívoco.

Además, en el sistema español, aunque la política comercial se inserta en el marco de la UE y el Gobierno dirige la política exterior conforme al art. 97 CE, el TC ha afirmado reiteradamente que la acción exterior no constituye un ámbito inmune al control de constitucionalidad pues la reserva de ley en materia tributaria, los límites del decreto-ley y la exigencia de autorización parlamentaria para determinados tratados operan como garantías estructurales frente a eventuales excesos ejecutivos donde la jurisprudencia analizada confirma que el Ejecutivo no puede alterar el equilibrio competencial mediante instrumentos normativos inadecuados ni comprometer al Estado en términos contrarios a la Constitución: actuando la política comercial cuan laboratorio privilegiado donde se ponen a prueba los contrapesos institucionales.

Segunda.- Que el valor del diálogo comparado y la necesidad de reforzar los contrapesos mediante reformas estructurales sigue estando en vigor pues la experiencia estadounidense muestra la importancia de una atribución constitucional clara al legislador en materia comercial y de un control judicial dispuesto a examinar críticamente las delegaciones amplias al Ejecutivo.

España puede extraer de esta experiencia la conveniencia de reforzar la intervención parlamentaria *ex ante* en la negociación de acuerdos comerciales y de delimitar con mayor precisión el uso del decreto-ley en materias con impacto estructural en el comercio

internacional y a su vez, el sistema estadounidense podría encontrar en el modelo español elementos útiles, como el control previo de constitucionalidad de los tratados previsto en el art. 95 CE, que permite evitar conflictos posteriores y refuerza la seguridad jurídica.

En definitiva, el análisis comparado confirma que el equilibrio entre eficacia gubernamental y control constitucional no es una tensión patológica, sino una característica inherente al Estado constitucional pues, lejos de ser un reducto de discrecionalidad ejecutiva la política internacional, debe concebirse como un ámbito plenamente sometido al principio democrático, a la reserva de ley y al control judicial.

Bibliografia

Alarcón, M. L. M. y Gómez, M. M. S. (2021). La política comercial europea desde el prisma constitucional del principio democrático: ¿Qué política comercial común queremos?. *Revista de estudios políticos*, (191), 81-108. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7823951

Alexander, C. y Royo i Marine, A. (2020). Prohibited sub-state public diplomacy: the attempt to dissolve Catalonia's DIPLOCAT. *Place Branding and Public Diplomacy*, *16*(3), 238-250. Disponible en: https://link.springer.com/article/10.1057/s41254-019-00151-5

Castellà Andreu, J. M. y Expósito, E. (2024). *Contrapoderes en la democracia constitucional ante la amenaza populista*. Marcial Pons. Disponible en: https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=kk9OEQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA19&dq=contrapesos+democracia+espa%C3%B1a+estados+unidos&ots=YZPl7_Zmev&sig=4-_Iqq0J-0zAQA4IwLl84ud2Ki8

Cervantes, L. (1983). Los tribunales constitucionales en el derecho comparado. *Un estudio introductorio sobre sus antecedentes y situación jurídica actual. Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 356-389. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12011.pdf

Corres-Illera, M. (2023). Un estudio comparativo sobre el Poder ejecutivo entre EEUU y España: el uso y abuso de las órdenes ejecutivas y los reales Decretos-ley. *Revista de las Cortes Generales*. Disponible en: https://www.academia.edu/download/119104804/Estudio_comparado_poder_ejecutivo_USA_Espana_RDL_y_OE.pdf

De Tocqueville, A. (2003). *Democracia en América* (Vol. 10). Regnery Publishing. Disponible en: https://books.google.com/books?hl=es&l-

r=&id=X1VyICoEWAcC&oi=fnd&pg=PR19&dq=tocqueville+democracy+in+america&ots=GoAuqWBuCM&sig=XhGXr4nq9674kcW4afbPO3Phc94

Deacon, D. T. y Litman, L. M. (2023). La nueva doctrina de las cuestiones importantes. *Virginia Law Review*, *109* (5), 1009-1094. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/27316971

Elola-Olaso, F. G. (2018). Cuarenta años de diplomacia parlamentaria. *Revista de Las Cortes Generales*, 613-643. Disponible en: https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/75

Exterior, R. E. (2025). El Tribunal de Apelaciones restablece cautelarmente los aranceles de EE. UU. mientras se resuelve el recurso. Disponible en: https://empresaexterior.com/art/97675/el-tribunal-de-apelaciones-restablece-cautelarmente-los-aranceles-de-eeuu-mientras-se-resuelve-el-recurso

Garay, L. J., Hernandez, G. y Piraquive, G. (2025). Más allá del velo de los aranceles bajo la segunda administración Trump. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Econmicos/579.pdf

García de Enterría, E. (2017). La posición jurídica del TC. Revista española de derecho constitucional, 34 (100), pp. 39-131. de Enterría, E. G. (1981). La posición jurídica del TC en el sistema español: posibilidades y perspectivas. *Revista española de derecho constitucional*, (1), 35-131. Disponible en: https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/24534redc001035.pdf

Gargarella, R. (2014). El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, *14*(2), 1-30. Disponible en: https://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/2014-roberto-gargarella.pdf

Garro, A. M. (1992). Algunas reflexiones sobre la Corte Suprema de los EEUU en su actual composición y el rol institucional de la Corte. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (35), 85-95. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/24881804

González, D. M. y Tobón, M. L. T. (2018). La separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos en EEUU: del sueño de Hamilton, Madison y Marshall a la amenaza de la presidencia imperial. *Jurídicas*, *15*(2), 36-52. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7537625.pdf

Jiménez, J. A. M. y Aguinaga, P. L. (2026). La democracia americana, su lugar en el mundo y la segunda administración Trump: tres claves históricas. *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, *141*(1), 309-324. Disponible en: https://revistasmarcialpons.es/index.php/revistaayer/article/view/montero-leon-la-democracia-americana

Mendieta, D. y Tobon-Tobon, M. L. (2018). The separation of powers and the system of checks and balances in the united states: from hamilton, madison and marshall's dream to the threat of the imperial presidency/la separacion de poderes y el sistema de pesos y contrapesos en eeuu: del sueno de hamilton, madison y marshall a la amenaza de la presidencia imperial. *Juridicas*, *15*(2), 36-53. Disponible en: https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA675822130&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=17942918&p=IFME&sw=w

Mucientes, S. S. (2006). Constitución Europea y supremacía constitucional. In *La Constitución Europea: actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España* (pp. 911-925). Tirant lo Blanch. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2210708

Palacios, J. A. G. (2023). *Nexos liberales: la Constitución de EEUU y la española de 1812*. Los libros de la Catarata. Disponible en: https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=tuPpEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1798&dq=contrapesos+constitucional+espa%C3%B1a+estados+unidos&ots=dwK3AnSqsF&sig=9pzgVLOMHSpc25woLPrzGcC6T8c

Palomares-Herrera, M. (2024). Constitución española comentada: especial 45º aniversario. *Dykinson*. Disponible en: https://www.torrossa.com/it/resources/an/5850975

Peña-Jiménez, P. J. (2021). Entre analogías y metáforas: el debate sobre la moderación de contenidos en las redes sociales. *Revista de las cortes generales*, 265-311. Disponible en: https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/1614

Ríos, D. V. (2019). La Constitución española y el nuevo constitucionalismo euroamericano. *Revista de las Cortes Generales*, 117-152. Disponible en: https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/1401

Sánchez Valero, C. (2022). La usurpación del poder judicial: análisis comparativo de EEUU y España. Disponible en: https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/56518

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

III

Semblanzas y recensiones

Brief biographies and reviews

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 251-252
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1942

IN MEMORIAM. MARIANO DARANAS PELÁEZ

Mónica Moreno Fernández-Santa Cruz
Letrada de las Cortes Generales

Mariano Daranas Peláez, Letrado de las Cortes Generales, falleció en Madrid el 4 de abril de 2026 a los 90 años. Daranas nació en París el 20 de enero de 1936, siendo allí su padre corresponsal de *ABC*. Se licenció en Leyes y también en Filosofía y Letras (Sección Historia), en ambos casos por la Universidad Complutense de Madrid, y amplió sus estudios en la Universidad de Gizah de El Cairo. En 1958 firmó las oposiciones para proveer cinco plazas de Oficiales Letrados de las Cortes Españolas y el 1 de febrero de 1959, con solo 23 años, ingresó en el Cuerpo al que dedicaría prácticamente toda su vida profesional. Sus compañeros de promoción fueron Fernando Benzo, José María Gil-Robles y Gil-Delgado y Arturo Gallardo.

También fue Mariano profesor de Teoría del Estado y de las Organizaciones Políticas Contemporáneas, en el Centro de Estudios Universitarios (CEU) desde 1960 a 1977. En 1972 se Doctoró en Derecho por la Universidad Complutense, dirigiendo su Tesis «Concentración de empresas y defensa de la competencia», el Catedrático de Derecho Mercantil, D. Jesús Rubio García-Mina.

Mariano Daranas estuvo excedente como Letrado cuando ingresó por oposición en el Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado, en julio de 1963. Como Técnico Comercial fue Subdirector General de Defensa de la Competencia y Disciplina del Mercado, en el Ministerio de Comercio, y desde el 1 de enero de 1979 hasta el 1 de octubre de 1983, Consejero Comercial de la Embajada de España en Londres, para finalmente volver en activo al Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales, del que fue Decano durante muchos años, hasta su fallecimiento.

Desempeñó el puesto de Jefe del Departamento de Estudios de las Comunidades Europeas, en la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados,

publicando obras y numerosos artículos sobre las Constituciones Europeas y estudios y traducciones de Derecho Comparado, tarea que facilitaron sus amplios conocimientos y el dominio de los idiomas árabe, inglés, francés, alemán e italiano. Numerosos artículos de la Revista de la Cortes Generales llevan su firma.

El 5 de diciembre de 1997, Daranas recibió la Orden de Isabel la Católica en grado de Encomienda, condecoración que premia «aquellos comportamientos extraordinarios de carácter civil, realizados por personas españolas y extranjeras, que redunden en beneficio de la Nación o que contribuyan, de modo relevante, a favorecer las relaciones de amistad y cooperación de la Nación Española con el resto de la Comunidad Internacional».

Deja un entrañable recuerdo y el unánime reconocimiento de su profesionalidad como Letrado de las Cortes Generales.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 253-258
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1923

IN MEMORIAM. JOSÉ TUDELA ARANDA, GENTE QUE CONSTRUYE UN PAÍS

Manuel Alba Navarro
Letrado de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0002-8178-0226

Los países, los Estados, son un producto evidente de los aciertos y errores de sus ciudadanías. También, claro está, de las decisiones brillantes y de los despropósitos de sus gobernantes. Sucede en todos los casos, pero basta con remitirse al Reino Unido y al episodio del brexit para saber a qué me refiero.

Existe, no obstante, otro factor que a menudo pasa más desapercibido y es, sin embargo, capital para entender por qué los países pueden avanzar o al menos no retroceder demasiado, o no hacerlo sin luchar. Me refiero a aquellas personas excepcionales que desde su puesto en la vida y mediante su desempeño ponen todo su esfuerzo y valor en colaborar a construir un país. Es, me consta, un porcentaje limitado de la población. Tan limitado como imprescindible.

José Tudela Aranda, Pepe Tudela, ha sido, sin ningún género de dudas, una de ellas. Los que hemos tenido la fortuna y el privilegio de conocerlo podemos felicitarnos por ello.

Nacido en Madrid en 1962 y afincado en Zaragoza desde 1986, por edad y generación, Pepe Tudela pudo ser testigo en su adolescencia y juventud de lo que significó la Transición española. De ahí su militancia en el grupo de convencidos a ultranza (entre los que me cuento) del significado fundacional y transformador de nuestra Constitución. Y de ahí también la defensa de los valores e instituciones constitucionales como elemento existencial de la trayectoria de Pepe.

Autor de un gran número de trabajos sobre distintas materias, tanto en libros individuales como en publicaciones colectivas y de otras tantas coordinaciones de obras plurales, Tudela nos dejó un legado intelectual que habla por sí solo. En esta semblanza quiero destacar

tres aspectos de su obra, no solo de la publicada, que justifican a mi entender la condición de constructor de país.

La primera de estas líneas se centra en las preocupaciones intelectuales que atraviesan sus publicaciones. Advierto desde el inicio que todas ellas están hondamente enraizadas en su propia trayectoria profesional y, más aún, en sus inquietudes como ciudadano.

Una primera constante es el interés en el Parlamento como institución central de un sistema democrático. Pepe, que tenía la indudable ventaja de vivirlo profesionalmente desde dentro, es uno de los mejores expertos y analistas de la institución parlamentaria que he podido conocer. Y, simplemente por razones de edad, son muchos. Su libro *El Parlamento en tiempos críticos: nuevos y viejos tiempos del Parlamento*, publicado en 2020, es un certero análisis de las transformaciones sufridas, así como de los males que aquejan a las Cámaras. Como sucede siempre en la obra de Pepe Tudela, se acompaña de propuestas de mejora y regeneración. Del mismo modo, es inexcusable la relectura de su artículo de 2010 «La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación». Es cierto que este conocimiento interno de la vida del Parlamento le facilitaba a Pepe un análisis lúcido; pero doy fe de que esta correlación dista mucho de ser un axioma indiscutible.

Una segunda línea que aparece en su trayectoria intelectual es su preocupación por la articulación territorial del Estado, de España en particular, pero no solo. Me permito presumir, sin base científica alguna, que su «nacionalidad» aragonesa, adquirida tanto *more uxorio* como por prescripción, le predispuso para tener una visión mucho más ponderada y lúcida que la que se estila en ese Madrid que le vio nacer. Su libro sobre *El fracasado éxito del Estado autonómico*, publicado en 2016, es un magnífico ejemplo de sus preocupaciones. La propia fecha de su edición en aquellos turbulentos años de ebullición territorial demuestra también el sentido de la oportunidad de Pepe Tudela. Oportunidad, que no oportunismo, puesto que una obra como esa ni se improvisa ni su altura de miras y rigor intelectual se compadecen con las peleas inmisericordes en las que se enfrascaban quienes tan a gusto se sentían en ambas trincheras. Su perspectiva de la diversidad en la unidad ofrece un acabado ejemplo de cómo desmontar con elegancia intelectual, rigurosidad jurídica y racionalidad política determinados

mitos. Llamo señaladamente la atención sobre su artículo de 2016 «El derecho a decidir y el principio democrático». Sería muy deseable que no tuviéramos que volver a él con la angustia y preocupación de aquellos tiempos. Pero ahí queda por si fuera necesario.

Finalmente, la tercera de las vertientes que asoman reiteradamente en la obra intelectual de Tudela es su preocupación por la calidad democrática y la pervivencia del Estado de derecho. Una vez más, en esta materia aunaba su condición de jurista riguroso y ciudadano ejemplar. Ya en 2018 coordinó el «Libro Blanco sobre la calidad democrática en España». Es posible que su decepción con el transcurrir de los acontecimientos le llevara –felizmente, me permito añadir– a seguir profundizando en la cuestión, para terminar ofreciéndonos en 2025 su última obra: *En defensa del Estado de Derecho*. Este trabajo, objeto de numerosas y concurridas presentaciones, condensa lo mejor del trabajo de Pepe Tudela, especialmente dotado para trabajar sobre la realidad concreta del país y, a partir de ahí, destilar un precipitado teórico de altura, que detecta y señala riesgos y amenazas, pero también aporta soluciones.

En todos y cada uno de los aspectos abordados hay un rasgo común: Tudela era una persona de espíritu liberal y firmemente democrático, muy capaz, por ello, de rebelarse contra ideas o actos dirigidos a atacar la Constitución o el Estado de derecho. Pero, a diferencia de esa multitud frecuentemente indocumentada que se siente satisfecha con su mera indignación, Pepe Tudela escribía y actuaba siempre desde un espíritu analítico, constructivo y propositivo. Detectando errores, sesgos y equivocaciones, sí, pero ofreciendo soluciones y propuestas alternativas desde el debate libre. Y con una renuncia consciente a la descalificación y evitando el llamamiento a las trincheras.

El 6 de mayo de 2001, ETA asesinó en Zaragoza a Manuel Giménez Abad, presidente del Partido Popular de Aragón, letrado de las Cortes de esa comunidad y gran amigo de Tudela. El 18 de abril de 2002 se constituyó en esa ciudad la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, con la participación destacada y principal de las Cortes de Aragón y la colaboración de otras instituciones públicas y privadas.

Como sucede en tantas ocasiones en la vida, momentos y situaciones terribles alumbran, de manera inesperada, realidades

esplendorosas. Al acierto inicial de decidir su creación, los socios fundadores añadieron uno aún más importante: nombrar a Pepe Tudela como secretario general. Pepe, clarividente siempre, atinó desde un primer momento en el diseño de los fines, objetivos y tareas de la Fundación. Le dio su impronta, y con su espíritu genuinamente emprendedor, inclusivo, abierto y dialogante reunió en torno a la misma a lo mejor del país, con ideas precisas sobre lo que quería que la FGA fuese. En una España donde la polaridad Madrid-Barcelona es muy anterior a la infausta polarización política y mediática que nos azota, Tudela consiguió situar Aragón y Zaragoza en el mismo centro del debate intelectual, jurídico y político. Nada de lo realmente importante en su ámbito específico de actuación ha dejado de pasar por la Aljafería desde 2002.

Pepe tejió un entramado de lazos intelectuales y personales imposible de imaginar para aquellos que no le conocían. El resultado ha sido que la FGA sea hoy en día una realidad insustituible en el quehacer del pensamiento en España. Tiempos hubo, todo hay que decirlo, en los que tuvo que resistir desaires y contratiempos que amenazaron a la Fundación. Tudela fue capaz de sortear y resistir estas circunstancias atado al mástil de la pujante embarcación que había creado. Hoy, felizmente, la nave surca el mar intelectual a toda vela. Casi veinticinco años después de su creación, la FGA es una institución que ha desbordado ampliamente lo que en su origen pudo intuirse. Es probable que Pepe lo tuviera en su cabeza; pero sería el único. Desde fuera es impresionante constatar cómo con reducidos medios se pudo crear semejante red de reflexión, de pensamiento, de participación y de colaboración entre las mejores gentes del derecho, la ciencia política, la sociología, el periodismo y tantas otras vertientes de la intelectualidad patria y foránea. Con toda mi admiración y respeto y sin pretender herir ninguna sensibilidad, debo afirmar que la FGA es hoy en día una institución con una importancia y prestigio desproporcionados respecto a sus orígenes, recursos, expectativas y, por qué no decirlo, desde un emplazamiento complicado para un país territorialmente llamado a la bipolaridad. La Fundación resiste con solvencia y suficiencia la comparación con otras instituciones análogas, la mayoría dotadas con recursos infinitamente más poderosos.

Esta realidad es producto del trabajo comprometido y solidario de un equipo convencido de la causa y realmente extraordinario. Pero –conviene destacarlo– la figura de un fundador es básica en la creación de una obra nueva, y la inteligencia y el liderazgo de Pepe Tudela consolidaron una magna tarea que constituye un reto comprometido para sus continuadores. Estar a la altura no va a ser fácil. A su favor cuentan con que decirle que no a la FGA es algo que Pepe convirtió en prácticamente imposible.

Asistimos estos días a actuaciones políticas excéntricas que dañan la vinculación entre España y Latinoamérica. Desde un desconocimiento aterrador de la historia común y separada, desde una ignorancia extrema de la sensibilidad de sus ciudadanías y de la realidad política de países diferentes, se exhiben y publicitan en modo *show time* actitudes que no dejan de asombrar a cualquier ciudadano que no haya perdido la razón. Por fortuna, existen antídotos de éxito comprobado para semejantes desvaríos. Un ejemplo de ellos son las actividades desplegadas por Tudela en Latinoamérica. Pepe comenzó su acercamiento a Uruguay a principios de los años 2000, y lo que hizo fue exactamente lo que se debe hacer: conocer en profundidad la realidad y la historia del país; entender a su gente; escucharla; descubrir aquellos aspectos en los que la Fundación podía ser de ayuda; y aprender de lo que el país enseñaba, que era mucho.

Con estas premisas, además de con su don de gentes y su inteligencia, tejió una red indestructible, cada vez más amplia, de apoyos y compromisos que funcionaron con precisión admirable.

Después de diversos actos iniciales, en diciembre de 2004 comenzó un proyecto de éxito consolidado en sucesivos acuerdos y convenios, a los que se incorporó también el Congreso de los Diputados de España, para trabajar en materias de modernización parlamentaria y descentralización. Finalmente, en febrero de 2008 se constituyó la Escuela de Gobierno, semillero de ideas, convivencia y reflexión para destacados sectores emergentes de la sociedad uruguaya. Como era inexcusable en un país de la seriedad y rigor democrático de Uruguay, su articulación se basó en la máxima exigencia académica y científica. Y presidido, en todo caso, por el carácter más inclusivo y multipartidario en su funcionamiento. ¡Cuántas cosas se deberían

aprender de Pepe Tudela!¡Cuántas de Uruguay! De esta manera, en el país de El Pepe apareció otro Pepe, muy querido también.

Dicho sea de paso, la FGA contribuyó a poner La Puebla de Albortón, lugar de origen de los ancestros del prócer Artigas, en el mapa del turismo político uruguayo. Sin pretensión de «obtener retornos» o de «monetizar» los recursos. Simple y llanamente con inteligencia política y emocional.

El indiscutible éxito de Tudela y la FGA no escaparon del radar de otros países. Así, se firmaron acuerdos similares con Ecuador, en 2011; Honduras, en 2012; Paraguay, en 2016; y finalmente con el Parlamento Latinoamericano, en 2023 y 2024. Sin olvidar la profunda y prolongada relación de la FGA con el Congreso de la Unión de México.

España y Latinoamérica son dos realidades unidas desde hace muchos siglos por la historia, por una lengua común y por una constante circulación de personas y familias a uno y otro lado del océano. Las personas como Tudela lo entendieron perfectamente y tuvieron un éxito enorme en explotar todas las potencialidades que la relación entre pueblos y gentes pueden aportar cuando el sentido común y la inteligencia guían las actuaciones. Quien pueda aprender, que aprenda.

Hasta aquí, una semblanza del Pepe Tudela constructor de país, equilibrado, racional, tan lleno de sensatez como de entusiasmo para conseguir el éxito en sus proyectos.

La pasión no necesariamente racional la reservaba para otros menesteres. Compartir con él la afición –¿desmedida?– por el Real Madrid me permitió facilitarle entradas para asistir juntos con Pilar a la final de la Champions League que se disputó en Lisboa el 24 de mayo de 2014. Cada vez que llega el minuto 93 siento el profundo y emocionado abrazo de Pepe ante la mirada sonriente de Pilar. De la cena posterior no comentaré nada.

¡Fuimos felices, Pepe!

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 259-266
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1925

IN MEMORIAM. JOSÉ TUDELA ARANDA, UN LETRADO INOLVIDABLE PARA UNA EPOCA EXTRAORDINARIA

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa
Letrado de las Cortes Generales

El fallecimiento el pasado mes de febrero de José Tudela, letrado de las Cortes de Aragón, Secretario de la Fundación Giménez Abad desde su fundación, y profesor de Derecho Público en la Universidad de Zaragoza, ha producido una conmoción general que ha ido mucho más allá de la tristeza sinceramente sentida ante la muerte inesperada de una persona que, a los 63 años, se encontraba en un momento pleno de su vida y de su importante trayectoria como jurista.

Es impactante ver la acumulación de calificativos que sus colegas han dedicado, en los numerosos homenajes que no han cesado hasta hoy, a quien, para todos, ha acabado siendo sencillamente Pepe Tudela, un amigo muy querido y también muy respetado. Se han enunciado con justicia una relación larga de cualidades personales que lo ha retratado como una persona buena, sincera, de mentalidad abierta, moderado, liberal, ecuánime, respetuoso en fondo y forma con las ideas de los demás, culto, simpático, entusiasta, y de una curiosidad y vitalidad inagotables.

También se ha descrito una personalidad muy rica, que ha sumado al jurista, el fotógrafo, el columnista de periódico, el viajero y cronista de viajes, el lector y escritor infatigable, el bibliófilo, buscador en los lugares más inesperados de ediciones antiguas, de libros, cartas, portadas y manuscritos, o, el *fetichista coleccionista* (así autodefinido con humor en una encuesta sobre el coleccionismo) de toda clase de cosas, desde palabras manuscritas de sus escritores favoritos a grabados como los que Picasso hizo al poeta César Vallejo y Tudela pudo rastrear en cualquier abarrotería del mundo.

Y naturalmente, en fin, se ha subrayado su tarea como letrado parlamentario de clara vocación institucional y compromiso de servicio, como responsable de levantar una fundación desde los cimientos hasta el prestigio indiscutido, como profesor universitario de varias disciplinas jurídicas y como autor de una obra extensa, seria y comprometida con los valores de nuestra democracia constitucional. Siempre valiente en la defensa de sus convicciones y con un acusado espíritu crítico, aunque respetuoso con las ajenas y acompañando toda crítica o discrepancia con propuestas alternativas. De hecho, siempre me llamó la atención su habilidad para hacer compatible la expresión firme y clara de sus opiniones con la dirección y moderación de los debates que convocaba, sin que a nadie perturbase nunca esa doble condición.

Conocí a José Tudela hace más de cuarenta años y le he visto recorrer el camino que le ha hecho ganarse a pulso el reconocimiento de una autoridad y un prestigio incontestables en el mundo del Derecho Público. Un camino en el que, durante cuatro décadas y en un tiempo histórico ciertamente extraordinario, el letrado Tudela contribuyó, desde Zaragoza, al desarrollo inicial del Estado de las Autonomías y, en concreto, a la puesta en marcha de las Cortes de Aragón desde su primera legislatura. E impulsó también en las mismas el mejor homenaje imaginable al compañero asesinado por los terroristas, con la creación por la Cámara de una institución dedicada al fortalecimiento de la libertad, la institucionalidad y la democracia, como mensaje excepcional de respuesta a lo que los pistoleros de ETA atacaron durante aquellos interminables años, y fue, acto seguido, el artífice principal del éxito formidable de esta Fundación Giménez Abad, convertida en referente español irremplazable de nuestro Derecho Constitucional. Al tiempo, haciéndose igualmente presente en otras dos circunstancias de enorme envergadura doctrinal, Tudela promovió sin descanso el debate y la reflexión colectiva sobre nuestro modelo territorial, cuestión constitucional de primer orden que ha protagonizado la discusión nacional desde 1978 hasta hoy, y participó en el mismo como inequívoco defensor de la descentralización. Y, simultáneamente, formó activamente parte de la colectividad de letrados parlamentarios, profesores y estudiosos que, en el medio siglo trascurrido desde que se inició la Transición

política, han contribuido, como he puesto en valor en otro lugar, al fenómeno no menos extraordinario de que el Derecho Parlamentario haya echado por fin raíces con una continuidad y un crecimiento inéditos entre nosotros, frente a la discontinuidad y modestia de este durante los casi dos siglos anteriores.

Cuando esta imponente trayectoria comenzó en 1986, Tudela tenía 24 años, momento en que dejó Madrid, tras licenciarse en Ciencias Políticas y en Derecho, para incorporarse como letrado a la administración parlamentaria de las Cortes de Aragón, dirigida como Letrado Mayor por Manuel Giménez Abad. Más adelante asumió también esta máxima responsabilidad administrativa entre 1995 y 2003, siendo asimismo en ese periodo Secretario de la Junta Electoral de Aragón. Admira constatar cómo todos los que han glosado su figura desde las propias Cortes han atribuido al letrado Tudela, tras cuarenta años de servicio, un papel decisivo en los pilares de la casa, desde su entrega en los años fundacionales de la institución, a su contribución al Reglamento de la Cámara, o, desde la reconstrucción de esa sede impresionante que es el Palacio de la Alfagería, al fomento de una ambiciosa actividad editorial de la Cámara.

Desde 1989, Pepe Tudela estaba también en la Universidad de Zaragoza, dedicado al Derecho Administrativo y en muy buenas manos, trabajando bajo el magisterio del profesor Sebastián Martín-Retortillo. Empezó a publicar entonces en la Revista Aragonesa de Derecho Público sobre temas de interés de aquella tierra: agricultura, banco de tierras, cajas de ahorro, y, sobre todo, derecho del turismo, sobre el que escribió toda su vida, cuando menos hasta 2024. Y del trabajo doctoral emprendido con el profesor Martín-Retortillo sobre el articulo 149,1.1 de la Constitución, nació su primer libro, que tituló *Derechos constitucionales y autonomía política*.

Pero al profesor Tudela le interesaba igualmente el Derecho Parlamentario que practicaba el letrado Tudela y se incorporó a otro proceso fundacional, el de la Asociación Española de Letrados Parlamentarios (AELPA), constituida para crear y mantener vínculos estables entre los letrados parlamentarios, especialmente de los Parlamentos Autonómicos, y para generar reflexiones y debates sobre el parlamento. Estuvo en su directiva y participó en la organización de sus jornadas, desde la primera en 1993, y en la elaboración de sus

anuarios, desde que en 1994 se publicó como número uno *La técnica legislativa a debate,* coordinado por tres pioneros: el cántabro Jesús María Corona Ferrero, el catalán Francesc Pau i Vall y José Tudela Aranda. Por eso y porque además de los volúmenes de la AELPA empezó a publicar desde 1993 en Aragón una crónica de sus Cortes y un comentario de su primer reglamento (1998), describí líneas atrás a nuestro autor como miembro de la generación de letrados autonómicos que, al tiempo que contribuían a la puesta en marcha de los diecisiete parlamentos que ahora acompañaban a las bicamerales Cortes Generales, contribuyeron con sus estudios, reuniones e intercambio de experiencias a la circunstancia extraordinaria del asentamiento de del nuevo Derecho Parlamentario español.

Pero si ya en ese final de siglo Tudela había acumulado las credenciales de especial mérito como letrado, profesor y estudioso que acabo de repasar, el cambio de siglo añadió muchas cosas importantes en su vida y en su evolución como jurista. En 2001, el mismo año en el que codirigió junto a Manuel Giménez Abad un Derecho de las instituciones aragonesas de casi mil páginas, ETA, como dije, asesinó cruelmente el 6 de mayo a su mentor y amigo, ahora diputado de las Cortes. Un año después, el 18 de abril de 2002, se creó en su memoria la Fundación Giménez Abad de estudios parlamentarios y del Estado Autonómico, y José Tudela, desde el dolor, abrió una nueva y particularmente fértil etapa como primer Secretario General de la Fundación y único hasta su muerte más de veinte años después.

Si tan excepcional proyecto para la memoria de una víctima del terrorismo podía no haber cobrado vuelo y haberse estancado con una agenda vacilante e incierta como ha ocurrido tristemente con tantos otros, pudiendo además encallar por escepticismos o resistencias en el seno de una institución parlamentaria en la que cada Grupo tiene sus propios criterios, lo cierto es que ocurrió todo lo contrario. El apoyo político general, el financiero de los patrocinadores y una gestión providencial llevaron a la Fundación, para orgullo de las Cortes de Aragón, a constituirse en centro principalísimo de referencia para el Derecho Constitucional y la Ciencia política españoles. Y esta historia de éxito estará ligada para siempre al nombre de José Tudela Aranda.

Con su liderazgo, su trabajo y empeño incansables, su visión para ingeniar, programar y poner en marcha proyectos y acciones

incontables, su inteligencia para componer convocatorias y espacios plurales para que pensasen juntos letrados, profesores, políticos o comunicadores, su independencia y clarividencia para no discriminar entre ideologías, escuelas, sensibilidades o generaciones y su empeño en extender su campo de acción y tender puentes con otras instituciones, la Fundación no hizo otra cosa que crecer, ganando proyecto a proyecto una *auctoritas* indiscutida como foro de pensamiento constitucional español.

Desde luego, por el número y la variedad de las actividades, que hoy conforman un catálogo abrumador, según puede comprobarse en su página *web* y en las videotecas: estudios e informes, publicaciones, revistas, monografías de la colección Debates Constitucionales, seminarios, congresos, premios como el Manuel Giménez Abad para trabajos de investigación sobre democracia y descentralización, escenarios para desarrollar encuentros entre doctorandos y la revista Nuevos Horizontes de Derecho Constitucional en la que los nuevos doctores resumen sus tesis, o, en el ámbito internacional, encuentros como los organizados con la Fundación Adenauer o los celebrados con la Fundación Friedrich Ebert, colaboraciones con el Forum of Federations, o las nutridas actividades en Iberoamerica, por ejemplo mediante convenios y acuerdos con la UNAM, con el Parlatino o con el Parlamento de Uruguay, incluida la creación en este en 2008 de una Escuela de Gobierno que el propio Tudela copresidía.

Pero también por los efectos positivos de una metodología de trabajo que, mediante la libertad, el pluralismo y el diálogo abierto, asoció a muchos y generó un cuerpo muy valioso de reflexión y crítica sobre la calidad de nuestra democracia constitucional, una invitación permanente a salvaguardar sus valores y la institucionalidad que debe hacerlos efectivos, y un acervo riguroso de propuestas para la reforma y mejora del parlamento y del modelo territorial.

De este modo, la Fundación se convirtió en uno de los mayores dinamizadores de las discusiones y aportaciones sobre el Estado Autonómico, organizando y coordinando foros de todo orden. Y en lo tocante a los estudios sobre el parlamento, se constituyó en el centro de reunión que con mayor continuidad ha juntado a deliberar a cuantos estaban en condiciones de aportar explicaciones, criticas o propuestas valiosas sobre la institución central de la democracia.

Sobre ambos temas, además, constituyéndose con frecuencia en socio y en ocasiones hasta en mecenas de otros parlamentos, universidades o centros de pensamiento para el desarrollo de jornadas de trabajo conjuntas con extensas convocatorias de especialistas.

En paralelo al crecimiento de esa gran obra, imprimió Tudela un impresionante impulso a la expresión de su propio pensamiento, acumulando una producción extensa, fructífera y comprometida en defensa de las instituciones y de la Constitución. En primer término, sobre los asuntos que eran santo y seña de la Fundación, el parlamento y el Estado de la Autonomías, pero extendiendo también sus trabajos a otros capítulos no menos relevantes del Derecho Constitucional.

Nuestro autor argumentó, en efecto, reiteradamente, en numerosos artículos, los beneficios de la descentralización, y, sin ocultar sus déficits y riesgos, abogó por su profundización, aventurando propuestas para su federalización, aunque rechazando con viveza las derivas confederales. Divulgó los sistemas comparados y fue capaz de articular una visión general del problema territorial que tradujo en libros como *Estado desconcentrado y necesidad federal* (2009) y *El fracasado éxito del Estado* (2016), de títulos tan elocuentes como lo fue su comparecencia en el Congreso, al ser llamado en la XII Legislatura como experto ante la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico.

Todavía mayor fue, si cabe, su dedicación al estudio de las cuestiones parlamentarias, con casi medio centenar de artículos y dos libros de referencia como son *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI* (2008) y *El Parlamento en tiempos críticos* (2021). No dejó sobre la institución y su régimen jurídico asunto sin tocar, desde su composición mediante la representación hasta el que, según creo, fue su último trabajo sobre el parlamento sobre la incidencia de la inteligencia artificial sobre el mismo (2005), habiendo dedicado además una significativa parte de su producción a reflexionar sobre los Parlamentos Autonómicos y a valorar su evolución a través de los años y su relación con el Senado, en el marco de una bicameralidad que defendía. Y al igual que sobre la cuestión autonómica, no ocultó los problemas ni las debilidades; bien al contrario, expresó serias preocupaciones, especialmente en sus trabajos desde 2020 sobre el parlamento, las autonomías y la crisis sanitaria originada con la COVID.

De hecho, en la obra de Tudela se detecta, tanto sobre una como sobre otra materia, ya que no un pesimismo fatalista que nunca tuvo este activista por la democracia, si un desasosiego que va creciendo con los años. Primero porque la puesta en marcha dejó flecos que desmerecían el modelo, luego por las debilidades y grietas que se fueron denunciando con los años, de seguido porque no se afrontaba ninguna de las reformas que se empezaron a considerar imprescindibles, y, en los últimos tiempos, porque considerar que estábamos cayendo en un periodo verdaderamente crítico necesitado de una reparación integral y urgente.

Esto último enlaza con la última dimensión de Tudela que quiero destacar en este humilde recuerdo que deja obligadamente tantas otras cosas en el tintero. En 2014, tras haber ejercido durante más de dos décadas como profesor de Derecho Administrativo, pasó a impartir Derecho Constitucional en su Universidad. No es de extrañar teniendo en cuenta su personalidad renacentista y su vocación por todo el Derecho Público, pero además resulta revelador que, en coincidencia con la fase final de la evolución que acabo de describir, haya añadido en la última década a los temas habitualmente más examinados, con llamativa profusión, el tratamiento de preocupaciones generales sobre la Constitución y sobre la situación del Estado Democrático de Derecho. En 2016, reflexionando sobre el control de los partidos, en 2018, sobre los riesgos de la democracia presente, en 2020, sobre la calidad de la democracia, en 2022, sobre el populismo, sobre la crisis de la forma de gobierno parlamentario, y, por añadidura, sobre toda una declaración de principios, «el pacto constitucional de 1978 o el éxito que no debe fracasar», en 2023, con un libro especialmente elaborado sobre el Derecho Constitucional del siglo XXI, coordinado con Aragón y Baladés, en 2024, sin esquivar la polémica *sobre la Constitución como árbol vivo y la función creadora de los tribunales constitucionales* en un volumen también coordinado por él, y en 2025 con el libro probablemente más unánimemente elogiado de su autor como es *En defensa del Estado de Derecho*.

Tuvimos el privilegio Manuel Aragón y yo mismo de promover en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, dos meses antes de su muerte, una presentación de este último e indispensable libro, auténticamente militante en la defensa de la democracia,

la institucionalidad y el Estado de Derecho, y los intervinientes al completo coincidimos con el profesor Tudela en la necesidad de pasar del diagnóstico a la acción ante las derivas muy preocupantes de estos últimos años.

José Tudela Aranda nos emplazó a todos ese día, como tantas veces antes, a implicarnos en el camino de la regeneración. Aunque nos alienta su ejemplo y su legado, tan fecundos, será mucho más difícil acometerlo sin tenerle al lado para afrontar un proceso que se antoja de enorme exigencia y dificultad, otra vez en un tiempo extraordinario como los que transitó este inolvidable aragonés de Madrid poniendo en una hermosa lucha por nuestra convivencia en libertad todo su corazón hasta agotarlo.

Gracias por tanto, Pepe. Descansa en paz.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 267-277
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1926

MÍGUEZ MACHO, L. Y ROCA FERNÁNDEZ, M. J. (COORDS.) (2025). *EROSIONES DEL ESTADO DE DERECHO*. MADRID: DYKINSON

Remedio Sánchez Ferriz
Catedrática emérita de Derecho Constitucional
Universitat de València
https://orcid.org/0009-0006-1216-9788

Nunca me ha resultado fácil, ni me ha gustado, recensionar libros colectivos. Sin embargo, este me ha animado por su tema de fondo, importantísimo y presente en mis últimas publicaciones, y también por el modo como se ha planificado y estructurado. La idea de contraponer en cada cuestión importante diversas opiniones a cargo de especialistas me parece ilustrativa y merecedora de imitación. Y no menos valor aporta al libro la intervención en el desde muy distintas Universidades pudiendo rechazar toda idea de localismo.

Los coordinadores casi se exculpan por el primer capítulo (de Faustino Martínez Martínez) aduciendo que no pretenden hacer uso de erudición alguna, pero a mí me parece importantísimo. Como en todo proyecto colectivo tener unas bases comunes de que partir resulta esencial para lograr la homogeneidad metodológica requerida. Además, centrar la cuestión del origen y significado del Estado de Derecho me parece crucial en estos momentos en que, bien por interés partidista, bien por muy encontradas visiones de la vida, esa fundamental estructura está sufriendo disfunciones (queriendo aparentar normalidad a lo que en absoluto la tiene), que podrían recordarnos la también flexibilidad (y abuso) que del término democracia se ha hecho desde su origen.

La ductilidad de esta última, que no es sino forma de vida en palabras de Burdeau, aun podría justificar sus variaciones y exageraciones. Pero en el caso del Estado de Derecho su naturaleza estructural resulta más difícil de deformar sin que caiga el edificio; pero no faltan intereses capaces de hacernos creer que no pasa nada; a lo sumo, se

trata de novísimas interpretaciones sin que, alternativamente, aporten las bases de lo que sostienen frente al bien asentado Estado de Derecho. Y me atrevería a decir que, aun sin intereses bien intencionados, puede que en muchas ocasiones no se trate más que de ignorancia, o desconocimiento de la mínima teoría constitucional y de su aplicación e interés para todos, cualquiera que sea su pensamiento, siempre que se desee mantener la permanencia de tantos progresos ya logrados.

I.- Es desde estas múltiples consideraciones previas desde las que vale la pena detenerse en este colectivo coordinado desde la Universidad Complutense puesto que permite una lectura transversal de cuantos problemas considera que, a mi juicio, están muy bien representados en la portada del libro en la que se observa una especie de terreno resquebrajado por una supuesta sequia; la sequía del interés por el bien común y de la absoluta falta de lo que Hesse denomina *vocación de Constitución*, por sí sola suficiente para darle vida a esa tierra y fertilizarla revitalizando su uso.

II.- De la primera sección, dedicada a la democracia y los derechos fundamentales, interesa *el debilitamiento actual de las garantías de la libertad de expresión* (en capítulo desarrollado por José María Caravante), tema muy querido para mí, enfocado desde la mayor actualidad de los delitos de odio y de la excesiva reglamentación que dicha libertad sufre a veces. Aunque, como tantas veces he afirmado, no creo que el enfoque desde la experiencia y jurisprudencia de los EE. UU. (pp. 62 y ss.) sea el mejor para analizar los problemas en nuestro ordenamiento jurídico[1]. Con todo, nos ofrece una amplísima visión comparada, y con fuertes tintes filosóficos, digna de ser considerada. No me cabe duda, sin embargo, que de los dos enfoques de la libertad de expresión que nos ofrece (p. 71 y ss.) mi posición es clara en favor de la objetiva o institucional que permite ofrecer una delimitación de la libertad, en vez de señalarle limites externos. Como problemas actuales de esta tradicional libertad destaca la cultura de la cancelación y su juridificación y la libertad académica. No creo, sin embargo, que estas experiencias americanas vengan a contradecir la significación (y si cabe, límites) de la teoría de la libertad de expresión

[1] Entre otras ocasiones, la más reciente: Sánchez Férriz, R. (2023). Estudios sobre las libertades públicas en el ordenamiento constitucional español (La voz de la sociedad civil). Valencia: Tirant lo Blanch.

que, por el contrario, sigue siendo aplicable a los nuevos fenómenos, al menos a mi juicio.

III.- José Julio Fernández Rodríguez se interesa por el *Plan de acción por la democracia, de 2024, del gobierno de España*, preguntándose ya en el titulo si se trata de un avance o un retroceso. Comienza como el autor anterior con unas consideraciones generales sobre la democracia sin olvidar referencias a la situación actual y sus riesgos. Ni tampoco la vinculación (o, mejor, continuación) de este plan español del previamente propuesto por la Unión europea, para el que la Comisión dispuso en 2023 una serie de medidas para llevarlo a la realidad. Nos muestra el contenido del plan español en sus tres secciones: 1. La ampliación y mejora de la información gubernamental (que sinceramente me recuerda al régimen anterior en el que escribí el derecho a la información, más bien en el sentido opuesto); 2. Fortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad del sistema informativo (lo que personalmente me produce la misma impresión de intervencionismo que el punto anterior) y 3. Reforzar la transparencia del poder legislativo y del sistema electoral…

Un plan perfecto, a lo que veo, para pedir responsabilidades a todos menos al gobierno que se erige en jefe de un protocolo poco sensato si es que quiere mejorar la democracia. El autor aplica diversos tests con los que proceder a su análisis. Pero, como no podía ser de otro modo su profundo análisis le lleva a concluir que estamos ante una operación de aliño, que «es un documento cosmético -afirma en pág. 105- más útil para la legitimación del gobierno ante foros internacionales que para la ciudadanía española». Y añade en pág. 109 que el escaso cumplimiento del plan es resultado de la propia índole cosmética, que se ha percibido como fruto del oportunismo electoral…

IV.- Solo entraré brevemente en el capítulo 4 que desarrolla con extraordinaria claridad María del Mar Martín García sobre *la tutela jurisdiccional de las asociaciones, especialmente de carácter religioso a propósito de la STC 132/2024, de 4 de noviembre*. Parece que la autora realiza una lectura de género de la ley de asociaciones. Una vez más es el empeño de hacer una lectura de la igualdad a mi juicio sesgada y en este caso, además, empeñándose el TC en hablar y aplicar un supuesto derecho fundamental a la igualdad (que siempre

he considerado principio o, a lo sumo, derecho relacional) de la mujer por encima de dos libertades, la de asociación y la religiosa que se caracterizan por la libertad y autonomía de sus decisiones siempre que respeten el ordenamiento jurídico. Observo que la autora es tan o más crítica que yo en este tipo de decisiones del TC que llega en el caso a declarar la nulidad de la STS recurrida. Discrepa la autora incluso de la trascendencia constitucional del caso por lo que entiende que siquiera se debió admitir el recurso de amparo el TC, llegando a dudar que se le haya dado un tratamiento verdaderamente constitucional y una argumentación sólida (pág. 137). Creo que Martin García sostiene una posición valiente y respetuosa con nuestro ordenamiento[2].

V.- No sé bien que decir del tema escogido por Roberto C. Rosino Calle, como me suele suceder con las más que novedosas cuestiones tecnológicas. Titula su capítulo como *La digitalización de la dignidad humana: Dilemas sobre la utilidad del mercado como mecanismo de protección de los derechos fundamentales*. El título en sí me resulta contradictorio, como el propio autor advierte en pág. 142. Y me recuerda la lectura que Balaguer nos ofrece en *La Constitución del algoritmo* en la que es claro sobre la superioridad de lo privado sobre lo público cuando nos centramos en el mercado digitalizado. Y el propio autor afirma (pág. 153) que «en el ámbito jurídico la transformación es especialmente sensible en un Derecho Público en el que la ley ha perdido su posición central como elemento de creación jurídica». No es pues baladí la reacción de inseguridad que estos temas, para mi tan desconocidos, me suscitan. El propio autor concluye que la lógica del mercado puede tanto erosionar como proteger los derechos fundamentales. No estoy segura de lo segundo. No en vano, el autor propone que se ha de repensar sobre este binomio.

VI.- José María Porras Ramírez inicia la segunda sección dedicada al poder legislativo, escribiendo sobre *La distorsión en la función legislativa en tiempos de fragmentación parlamentaria*… Conociendo ya de antemano los planteamientos de Porras no puedo sino acogerme a sus reflexiones que, por cierto, ya he citado en varias ocasiones, cuando he querido subrayar las irregularidades o al menos disfunciones que en la actualidad está sufriendo la relación

[2] Sin ánimo de repetirme, en la obra ya citada, pongo de relieve no pocos errores doctrinales que acaban por ser asumidos por la función jurisdiccional. También ocurre al revés.

(y necesario equilibrio) de los dos grandes poderes, el ejecutivo y el legislativo[3].

VII.- En esta misma línea de pensamiento conozco también la posición de Rosa Ripollés Serrano sobre los *Decretos Leyes*, aunque debo decir que sus posiciones, o al menos sus manifestaciones, no suelen ser tan críticas como las mías. Sin duda, su profundo conocimiento del interior del parlamento y su funcionamiento le permite ser bastante respetuosa con las instituciones y contar con explicaciones o justificaciones que para quien ve «los toros desde la barrera» como es mi caso, no suele adoptar como propias. Desde luego, como es propio de la autora, explica con meridiana claridad la teoría sobre las normas con fuerza de ley. Lo más novedoso, como ella afirma (p. 193) es sin duda lo que se ha denominado *Reales Decretos ómnibus*, que reúnen las «más variopintas medidas».

El impecable tratamiento del procedimiento tras la inmediatez con que se debe dar cuenta al Congreso de su publicación apenas requiere comentario aunque sí me resulta interesante el epígrafe dedicado a la evolución de los RRDDLL desde 1979 a 2025 (pp. 210 y ss.), período en el que se aprueban 700 de los que solo se derogaron 7. En la primera Legislatura se aprobaron 71. En la segunda Legislatura, 40. En la tercera solo 20 y en la cuarta 30. En la quinta se aprobaron de nuevo 30. Un notable aumento se observa en la VI Legislatura coincidiendo con el cambio de gobierno en 1996 puesto que se aprobaron 85 RRDDLL, aunque en la VII hay una cierta vuelta a la normalidad anterior al aprobarse solo 42. Con el nuevo cambio de gobierno en 2004 en que se inicia la VIII Legislatura se tramitan 52 y en la siguiente 56. Es llamativo el nuevo cambio de gobierno que solo aprueba 1 en su primera Legislatura (XI) y 65 en la siguiente (XII) de los que solo fueron derogados 2, debiendo subrayarse que es en esta en la que se produce la moción de censura que hizo caer a Rajoy. La siguiente, ya con Sánchez en el gobierno se aprueban 7 pero en la sucesiva (XIV) se pasa a 97, número realmente alto respecto de todo lo anterior. Refiere la autora que en la actual solo se han tramitado 18 (siendo 3 de ellos derogados) pero se ha de tener en cuenta que estamos a mitad de la misma.

---

[3] Reflexiones sobre la teoría y la realidad constitucional a punto de cumplir medio siglo de régimen democrático, en prensa.

Destaca la autora que unos 100 RRDDLL pueden calificarse como ómnibus (que se incrementan notablemente en la segunda década de este siglo) y que el TC ha aceptado dicha posibilidad heterogénea en las materias (pág. 213), que yo personalmente rechazo. De sus atinadas conclusiones quiero estacar esta pregunta que nos formula ¿no parecería el recurso continuado a los decretos leyes un evidente síntoma de debilidad…? Y, por supuesto, en el incremento de DL ómnibus «resulta muy difícil no considerar que la seguridad jurídica queda afectada…».

VIII.- La sección tercera, dedicada al poder ejecutivo se inicia con un trabajo de Jorge Fernández Miranda cuyo título me resulta francamente sugestivo*: La importancia de la ejemplaridad en el Estado de Derecho.* El propósito no puede ser más claro: «desenmascarar las diferentes actuaciones que lo están (al estado de derecho) atacando en un claro ejercicio de corrupción democrática» (p. 220). El estudio es una valiente defensa de la Constitución y la enumeración de tantas irregularidades que también he puesto de relieve[4] aunque sin la completitud y el rigor con que lo hace el autor que, por lo demás, no olvida mencionar las concretas disfunciones que hemos podido observar en las actuaciones del ejecutivo respecto de Cataluña. Sin duda el epígrafe más destacado es el que nos muestra la actuación del ejecutivo con los demás poderes del estado (pp. 236 y ss.), con señalamiento de irregularidades que en algún momento me han hecho platearme la duda de si con todo ello se está afectando a la forma de gobierno. El autor no ignora tampoco la relación del gobierno con los medios de comunicación social. Mi asenso a sus duras afirmaciones no puede ser mayor.

IX.- Sin duda el capítulo que acabo de comentar halla complemento con el elaborado por Olaya Godoy que analiza el brazo administrativo del gobierno, cuyo contenido lamento haber desconocido hasta ahora pues me habría sido de gran utilidad en la revisión del Manual que, lamentablemente, ya finalicé.

X.- Considero de extraordinario interés el capítulo desarrollado por el codirector de la obra sobre *las SSTC 93/2024 y concordantes (caso ERE) y el control de los actos políticos*. En efecto, comienza

[4] Ídem nota 3.

el autor recordando que el TC ha resucitado la condición de actos políticos exentos de control. Del planteamiento yo diría que resucita Maquiavelo y muere (una vez más) Montesquieu. La sentencia cita multitud de decisiones previas para contradecir, en esta ocasión, la doctrina bien asentada hasta entonces como los votos particulares de 4 magistrados ponen de relieve. Y lo hace añadiendo una serie de reproches al TS que, como aclara el autor (p. 286), no se pueden compartir. Comparto, en cambio, la posición del autor al afirmar que «no se corresponde con los elementos típicos, comúnmente aceptados por la comunidad jurídica, la resurrección por el TC de un concepto, el de acto político del gobierno, conscientemente eliminado del derecho positivo por el legislador (p. 290)… El TC olvida la clásica «distinción entre legitimidad de origen y de ejercicio que enseña que la primera se puede perder por el abuso del poder» (p. 293).

XI-XVII.- A partir del capítulo 11 se inicia la sección referida al poder judicial, sin duda la más detallada en torno a los principales problemas que hoy se viven en la justicia. No entraré en el primer capítulo desarrollado por Beatriz González Moreno, dada la limitación de extensión con que cuenta la recensión. La complejidad de los problemas que se suscitan en torno al CGPJ seguirá viva, a mi juicio, mientras se mantenga en manos de los partidos políticos, lo que también me exime de comentar el capítulo XIV desarrollado por Consuelo Madrigal Martínez Pereda que se centra en la cuestión clave de sus problemas, *el nombramiento de miembros*.

Inés Iglesias Canle nos introduce en la más rabiosa actualidad de la reforma pretendida por el gobierno en relación con el ingreso en la carrera judicial y fiscal. Hay al inicio una afirmación muy llamativa al decir que los más críticos con el sistema son los conservadores porque siempre la judicatura ha sido ventajosa para los sectores sociales más pudientes (p. 328). Cierto que la preparación de una dura oposición de varios años no puede llevarse a cabo teniendo que trabajar, quien ahora escribe es prueba de ello, pero no me atrevería a una afirmación tan rotunda porque bien pudo el estado proporcionar los medios que sí existen en alguna Comunidad Autónoma. Por cierto, es laudable que se introduzcan en la reforma becas y hasta preparación pública (p. 331). Más grave me parece el consabido reproche sobre la realización de la instrucción por jueces y la conveniencia de que sean

sustituidos en tal función por los fiscales después de haber afirmado la dependencia jerárquica de estos y el libre nombramiento de su cúspide (FGE) por el gobierno[5].

Se señala como otra novedad la inclusión del cuarto turno en la carrera fiscal y el fortalecimiento de la ya existente de jueces. Y cierto control de los preparadores privados, únicos hasta ahora en dicha función. Refiere la autora las reacciones negativas por la mayoría de los jueces a la reforma, en especial, en lo que se refiere a la sustitución de un ejercicio oral por uno escrito de corrección anonimizada, la tramitación acelerada del proyecto por vía de urgencia y la pretensión de regularizar a todos los suplentes. No son tan críticos, dice, los progresistas, aunque sí advierten de la necesidad de medios para que la reforma sea real.

No se modifica la forma de nombramiento del FGE aunque se cree que cobrara autonomía al desligar su mandato del gobierno que lo nombra por ser de 5 años en vez de 4. Pero lo decisivo es el paso de la instrucción de jueces a fiscales con el fin de sumarse al sistema acusatorio europeo. Insiste la autora en la necesidad de mayor diálogo entre todos los organismos interesados. Con todo, se ha aprobado la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, aunque con entrada en vigor diferida a lo largo de todo el año según las materias.

Ya al comentar la STC sobre los ERES se ha insinuado la *difícil relación entre el TC y el TS.* José Luis Requejo Ibáñez entra en el detalle en el capítulo 15 con un inicio realmente claro sobre *el retroceso que en el estado de derecho español* se observa (p. 401), no solo en los órganos constitucionales, especialmente en el Congreso, sino también en ciertas operaciones económicas que acaban debilitando a la sociedad. …La exposición de la voluntad de control seria larga y enjundiosa y solo quiere centrarse en la desactivación de la independencia del TC (p. 403). La guerra de Cortes procede de la falta de claridad en la estructura de la relación jurisdicción

[5] Sobre la significación constitucional del Ministerio fiscal en el Estado de Derecho se detiene Antonio del Moral García en el capítulo 14, págs. 373 y ss. En particular, sobre el ejercicio de la instrucción por los fiscales, se ocupa el cap. 17 escrito por Javier A. Zaragoza Aguado, en págs. 445 y ss. También Roca Fernández aporta algunos datos comparados de interés en p. 422 y ss.

ordinaria-constitucional, a la que sin duda ha contribuido el abuso de la invocación y el trato dado al derecho de tutela judicial, pero también hay otras razones personales que el autor aconseja frenar con la debida moderación.

María José Roca Fernández se ocupa de la reforma de la acción popular y el Estado de Derecho. De raigambre histórica en España no es, sin embargo, imprescindible en el Estado de Derecho, aunque sí representa un contrapeso al poder jerarquizado del fiscal. Resulta llamativo a la autora, y a quien ahora escribe, que desaparezcan del objeto de la institución todos los delitos que pueden llevar a perseguir la corrupción (p. 426). Aunque no es el único recorte como explica Roca, junto a la rigidez de la admisibilidad, se imponen límites a lo largo del proceso. Con acierto sostiene que el reconocimiento de la institución por la Constitución debe suponer un límite al legislador, tanto más ante la dependencia del ministerio fiscal español y las llamadas de atención desde Europa. No me atrevo a afirmar que estemos ante una garantía institucional, pero, vista desde la perspectiva de la autora, en relación con las actuaciones del ministerio fiscal español, tal vez por esta vía podría considerarse como tal.

XVIII.- La sección precedente es sin duda la más nutrida y de mayor interés, vistas las múltiples perspectivas con que se analiza el poder judicial. La última, referida a la Unión Europea (a cuyas posiciones sobre España se ha ido aludiendo, por ej. en el último trabajo de Roca) complementa y se reafirma en estas erosiones. José Carlos Cano Montejano expone *la preocupación por la mejora de la regulación europea* que comienza a manifestarse en las dos últimas décadas, aunque camina lentamente. Y no solo, la forma es que se hiperregula, sin que sean normas vinculantes suscita perplejidad y no contribuye al mantenimiento de la seguridad jurídica, tanto más que carecen de formas jurídicas concretas en el sistema de fuentes y por consiguiente complican más que aclaran su aplicación.

Con un planteamiento más amplio José María Coello de Portugal nos presenta los problemas del Estado de Derecho en la Unión. Parte del deber de todas sus instituciones y de todos sus Estados miembros de estructurarse como Estado de Derecho. Sin perjuicio de la labor del TJUE, la Comisión vigila la realidad de los Estados y de las instituciones, aplicando el nuevo principio sentado por el

Tribunal de «no regresión». En esta decisiva función de la Comisión destaca el informe anual que ha de elaborar que aparentemente es administrativo, pero tiene «alma constitucional» (p. 505). A juicio del autor puede que hoy sea «el principal mecanismo de transformación de las estructuras constitucionales europeas» (507). Constituye un motor para la constitucionalización de la Unión en la que han de converger todos los Estados.

Habiendo sido, según ya he dicho la sección referida al poder judicial la más desarrollada en esta obra no es de extrañar que finalice la misma, en la sección europea con el capítulo desarrollado por Antonio Panizo Grarcía sobre el *Estado de Derecho e independencia judicial en la justicia europea*. Distingue por una parte la jurisprudencia del TEDH y por otra la del TJUE, no sin antes recordar la evolución europea hacia el Estado de Derecho a partir de la II gran guerra que se inicia con el Consejo de Europa. Destaca el silencio sobre el concepto central de esta obra en el TEDH, centrado en la garantía de derechos y libertades del Convenio de 1950 en el que el Estado de Derecho es un presupuesto previo. Tampoco el TJ se inicia pronto en ese tratamiento sino ya tardíamente, cuando el proceso de integración, que culmina con los últimos Tratados, se ha desarrollado. Ello se inicia mediante recursos de la Comisión (a diferencia del proceso ante el TEDH que se inicia por particulares), aunque también favorece el control la cuestión prejudicial que pueden plantear los jueces. La aplicación del art. 2 TUE parte de la coincidencia en los Estados miembros de los valores propios del Estado de Derecho y, especialmente, a partir de él y del 19.1, se va consolidando la defensa de la independencia de todos los jueces, con concretas menciones de las SSTUE que han ido consolidando la exigencia de independencia judicial. Pone fin a su estudio, jurisprudencial, con un interesante epílogo que nos recuerda los nuevos riesgos que esta sufriendo la independencia judicial a traces del espurio concepto de *lawfare* que persigue la «impunidad de los poderosos cuando su actuación es objeto de examen por los órganos jurisdiccionales» (p. 555).

Pese a las dificultades apuntadas al inicio de mi comentario por tratarse de un libro colectivo, no puedo dejar de subrayar el interés que se retroalimenta con la lectura porque en ningún momento se abandona el enfoque unitario de la obra: el Estado de Derecho está

presente en todas y cada una de las contribuciones y hasta diría de en cada una de las páginas.

Por consiguiente, la homogeneidad del libro es innegable y su interés para toda preocupación sobre el objeto central me impone el deber y la necesidad de aconsejar su lectura, tanto más en estos años en que en España se sufren cuantas erosiones han quedado apuntadas e, incluso, no nos faltan las llamadas de atención por parte de la Unión Europea. Siempre lamento que nuestros políticos no lean aportaciones doctrinales y en este caso más aún. Más que lamento en este caso se acaba el libro con sensación de impotencia.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 279-291
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1927

MÁRQUEZ DORSCH, M. (2026). *LA NUEVA CIVILIZACIÓN: 2026-2035, LA DÉCADA QUE DEFINIRÁ EL MILENIO*. AMAZON

José Luis Ruiz-Navarro Pinar
Letrado de las Cortes Generales

Es muy fácil comentar un libro inteligente y provocador, más aún cuando su autor es un buen amigo. Manuel Márquez Dorsch acaba de publicar en Amazon *Una nueva civilización: 2026-2035, la década que definirá el milenio*, un ilustrado ensayo que analiza una transición inevitable de la civilización occidental utilizando marcos históricos clásicos y una metodología bayesiana rigurosa apoyándose en Inteligencia Artificial (IA). El propio autor nos lo revela ya en el prefacio cuando expone: «En este trabajo, la IA ha operado como agente cognitivo ampliado, capaz de sugerir conexiones, generar hipótesis preliminares y acelerar procesos de síntesis. Sin embargo, la formulación de las preguntas, la interpretación de los datos, la evaluación de los hechos, las fuentes y la coherencia lógica del argumento son enteramente humanas… fruto de una simbiosis cognitiva que anticipa, a pequeña escala, una de las cuestiones centrales de nuestro tiempo: qué tipo de relación entre inteligencia humana y técnica será capaz de sostener una civilización».

Manolo Márquez tiene amplios conocimientos de esta tecnología que, como nos anticipa Yuval Noah Harari, podrían otorgar a la humanidad poderes casi divinos de creación y destrucción. Recuerdo una cena en la preciosa casa de su amigo y el mío, José Miguel Lombardía, a quien precisamente dedica el libro, cómo nos hizo una demostración práctica de la IA en la que nos corroboró hasta la estupefacción el alcance de estas nuevas herramientas.

Manuel Márquez es ingeniero de telecomunicaciones y licenciado en Ciencias Empresariales. Con más de treinta años de carrera profesional, algunos de ellos en Estados Unidos, ha tenido la

oportunidad de dirigir como CEO sociedades cotizadas con operaciones en más de veinte países. Manuel ha abordado con éxito retos empresariales en múltiples sectores, vinculados a la transformación y digitalización de las compañías, expansión global e integración de adquisiciones.

Márquez parte en su libro de una sugerente dialéctica actualizando las tesis de dos insignes pensadores sobre la evolución de las civilizaciones: Oswald Spengler y Francis Fukuyama.

Para Spengler la historiografía occidental ha caído en el error permanente de considerarse única, ignorando que existen otras en nuestro planeta. Los acontecimientos se estudian solo en base unidireccional, en función de lo que para el pensamiento occidental es el progreso. Los hechos históricos relevantes –Renacimiento, Reforma, Ilustración, Revolución Francesa–, se presentan como hitos universales de la humanidad entera. Por tanto, cualquier retroceso en el progreso histórico se considera una crisis existencial. Sucesos que para otras civilizaciones podrían tan solo significar, en el amplio marco de la Historia, un mero ajuste temporal, Occidente los consideraría una regresión. Acontecimientos actuales como el surgimiento de China como potencia global o la aparición de los partidos de orientación radical o populista que cuestionan el sistema, se ven en este sentido como una amenaza por las democracias consolidadas.

Por el contrario, Fukuyama encarnó una visión lineal de la Historia al considerar en su obra *El Fin de la Historia*, que la evolución ideológica de la humanidad ha alcanzado su cenit con la consolidación de la democracia liberal. Es la visión judeocristiana de la historiografía: la humanidad se salvará con el reconocimiento de los derechos del hombre, la celebración de elecciones representativas y el establecimiento de una economía mercado. La aparición de nuevos modelos políticos, como el autoritarismo digital de China –que ofrecen un crecimiento rápido, seguridad y bienestar, o liderazgos de corte populista que plantea remedios radicales a una empobrecida clase media frustrada por la ineficacia del sistema– son vistas desde esta perspectiva con recelo por nuestras democracias consolidadas.

Es precisamente esta dicotomía entre la libertad del viejo sistema político y la promesa de seguridad y prosperidad que ofrecen

los nuevos modelos, en los que se plantea el conflicto de la nueva civilización.

A partir de esta tesis, el autor analiza tres hechos históricos que podrían condicionar inevitable y decisivamente la década 2026-2035: el declive de la hegemonía occidental de la que Europa sería su exponente más evidente; la emergencia de la tecnología de la IA; y la deriva autoritario-competitiva de las democracias liberales.

El Director de la Revista, mi buen amigo y compañero Pedro Peña, conociendo mi tendencia natural a extenderme en exceso en mis trabajos, me ha advertido que no traspase los límites previstos para las recenciones bibliográficas, bajo pena de no publicarlas. Obediente a sus deseos, voy a tratar lo más sucintamente los capítulos del libro que me sugieren mayor interés, no sin antes disculparme con el autor por si dejo en el tintero asuntos que hubieran requerido algún comentario más en profundidad.

El ensayo se abre con un análisis de las políticas de Donald Trump durante su primer año de presidencia. ¿Es Trump una consecuencia inevitable como reacción a la situación de desindustrialización, polarización social y pérdida de legitimidad institucional en Estados Unidos? Para Márquez, las decisiones del presidente norteamericano obedecen a este diagnóstico: la percepción de que el orden liberal ha dejado de servir a los intereses de amplios sectores de la sociedad norteamericana.

Frente a este reto, Trump ha adoptado un conjunto de medidas entre las que el autor destaca las siguientes:

- Record histórico de órdenes ejecutivas. En los primeros diez meses de su mandato, Trump firmó 214 órdenes ejecutivas, frente a las 162 adoptadas por Joe Biden en los cuatro años de su presidencia.
- Emergencia nacional fronteriza que permitió militarizar la frontera con México y la supresión parcial del derecho de asilo.
- Retirada del Acuerdo climático de París y de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Estas retiradas han contribuido a erosionar los mecanismos de gobernanza internacional en ámbitos como el clima y la salud.

- Autorización de entradas de la Agencia de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) sin orden judicial previa y la reducción de admisiones de refugiados a 7 500 anuales.
- Aranceles recíprocos globales. La aplicación de la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional (IEEPA) –desautorizada recientemente por el Tribunal Supremo norteamericano– impuso aranceles de más del 70% a las importaciones provocando una política comercial de confrontación.

Márquez analiza con cifras, datos y cuadros comparativos cada uno de estos fenómenos y las consecuencias que están causando tanto internamente como a nivel global.

No hay duda de que las políticas de Trump son un síntoma de una civilización en transición, una respuesta a demandas reales de amplios sectores de la sociedad norteamericana que experimentan declive económico, erosión cultural y pérdida de nivel económico y social. Estas políticas plantean el dilema de si realmente consolidarán que América vuelva a ser grande («Make America Great Again») o si, por el contrario, sus efectos llevarán a la pérdida de relevancia estratégica de Estados Unidos. Intentan corregir los síntomas, pero no abordan sus causas estructurales, pudiendo producir el efecto inverso.

Desde la perspectiva occidental, el orden internacional establecido en 1945 se basó en instituciones de cooperación internacional (ONU, OTAN, OMS) y en la premisa de que la interdependencia económica reduciría los riesgos de conflicto. El enfoque de Trump, en cambio, se aproxima a lo que John Mearsheimer llama «realismo ofensivo» en su obra *The Tragedy of Great Power Politics*, que prioriza el interés nacional inmediato, la desconfianza hacia los acuerdos multilaterales y la concepción de las alianzas como instrumentos coyunturales, no como comunidades de valores compartidos.

Coincido con Márquez que el impacto de Trump no reside únicamente en sus decisiones concretas, sino en un intento de una transformación del ideario estadounidense. El orden internacional de carácter liberal, basado en instituciones comunes, normas y apertura económica, quiere ser sustituido por una lógica transaccional, competitiva y soberanista.

De forma valiente y ante esta nueva realidad, Manuel Márquez estudia cuatro escenarios de futuro posibles:

- Un declive acelerado de la hegemonía de Estados Unidos. En este escenario una crisis fiscal donde la deuda norteamericana podría alcanzar el 135% del PIB actuaría como desencadenante. Seguirían subastas fallidas de bonos del Tesoro, si China y Japón reducen simultáneamente sus compras. La Reserva Federal de Estados Unidos (FED) se podría ver forzada a una monetarización masiva, produciendo un incremento de la inflación y recortes en gasto social y militar. China dominaría económicamente Asia-Pacífico, Europa emergería como tercer polo independiente y USA se retraería hacia una hegemonía regional.
- Una renovación occidental catalizada. Este escenario contempla una posible crisis (guerra en Taiwan) o revoluciones tecnológicas con Occidente liderando la IA, que recrease un eje de cooperación trasatlántica. Un nuevo orden liberal en coexistencia pacífica con China, que restauraría el triunfo de un modelo democrático-digital.
- Fragmentación caótica. Este escenario contempla una cascada de crisis convergentes: desglobalización acelerada (el comercio mundial se reduciría en un 70% con un enfrentamiento de bloques), regresión demográfica, fragmentación tecnológica, aceleración del calentamiento global. Este sería el escenario más pesimista posible con consecuencias imprevisibles.
- Singularidad transformacional. Trayectoria hacia una transformación radical de la civilización pivotando alrededor de la revolución cognitiva que anticipa la IA.

En estos cuatro escenarios, Manuel Márquez apunta como un elemento determinante de todos ellos el desarrollo y universalización de la IA general. Si este desarrollo tecnológico prospera de forma generalizada, promoverá un aumento del bienestar de toda la población. Si por el contrario, la IA no se alinea con los valores humanos o su beneficio es capturado por unos pocos, se afianzarán la discriminación y desigualdad social.

Dada la importancia que el autor otorga al futuro cambio tecnológico, el libro dedica varios capítulos a la IA. ¿Por qué la IA es diferente a las revoluciones tecnológicas anteriores?

Manuel Márquez responde a esta pregunta con una respuesta contundente: todas las generaciones han percibido su tiempo como revolucionario. En el siglo XX, se habló de la «era atómica», de la «era especial», de la «era de la información», como rupturas con el pasado que fueron perfectamente asimiladas por la sociedad. ¿Qué tiene entonces de diferente la IA? Esta tecnología, por primera vez, tendrá el potencial de operar más allá de la inteligencia humana, asumiendo capacidades de resolución de problemas abiertos, de generación autónoma de nuevo conocimiento y de toma de decisiones complejas. Hasta ahora, los humanos hemos dominado las tareas cognitivas, mientras que las máquinas nos superaban en las tareas de proceso (cálculo, memoria). La IA invierte la ecuación, al automatizar primero tareas cognitivas y de gestión de información (razonamiento formal, síntesis, programación, diseño) para pasar después a autoperfeccionar sus habilidades físicas. Esto es, la transición será primero cognitiva/cultural y luego material/económica, lo contrario que las revoluciones tecnológicas anteriores.

Después de un análisis de la evolución de esta tecnología en los últimos años, el ensayo plantea las desventajas que el desarrollo de la IA plantearía en el futuro a nuestras sociedades del bienestar:

- La disociación laboral masiva. La Revolución industrial reemplazó a los artesanos. La IA reemplazará el trabajo cognitivo (administradores, abogados, programadores, analistas, médicos, maestros, periodistas, diseñadores, etc). Potencialmente reemplazaría al 40-80% de los empleos actuales, frente al 20% aproximado de la Revolución industrial.
- La IA concentrará la riqueza. Los inversores con acceso a esta tecnología prosperarán significativamente en comparación con los trabajadores, cuya labor además podría volverse obsoleta. La Revolución industrial requirió 100 años para generar un nuevo contrato social. La IA no los tendrá, por lo que su implantación provocará crisis

sociales mas severas y rápidas, a lo que habría que sumar la falta inicial de regulación, para la que todavía no existen modelos ni marcos jurídicos de referencia.

Ante esta realidad, el autor se pregunta: ¿que requiere la IA para producir una refundación positiva de la civilización, en lugar de causar un régimen tecno-autoritario o un colapso caótico? Son múltiples las propuestas que sugiere y que resulta imposible recoger en estos comentarios. Resumimos las que entendemos más relevantes:

- Renta Básica Universal.
- Propiedad/Gobernanza democrática.
- Alineamiento ético.
- Mecanismo de control y reversibilidad.
- Coordinación internacional.

Recapitulando, del análisis que realiza, Márquez extrae diez predicciones:

- Los Estados Unidos con una deuda del 119% del PIB y un servicio de deuda (DSCR) [pago de intereses+amortización de capital] que excede su gasto militar, parece que han cruzado un punto de no retorno.
- Los Estados Unidos muestran los síntomas clásicos del declive: sobredimensión militar, polarización cívica extrema, deuda insostenible y pérdida de voluntad de sacrificio.
- Donald Trump no es la causa de la crisis, sino su consecuencia. Derrotar a Trump en las urnas no resolverá las causas estructurales que le llevaron a la Casa Blanca.
- Cada civilización se considera protagonista de la historia. Para Occidente, el momento actual es de crisis universal, para China un retorno al equilibrio natural, para India un episodio menor producto de los ciclos milenarios. Esta multiplicidad de visiones no es relativismo, sino reconocimiento de que la Historia universal, como describió Spengler, no deja de ser una «ilusión egocéntrica» de Occidente.

- No existe una convergencia natural de las naciones hacia la democracia liberal. Los modelos políticos autocráticos emergentes (China, Rusia, Turquía…) se han consolidado como internamente estables. El futuro puede ser ideológicamente multipolar.
- Las políticas de Trump (antagonizar a Europa, perdonar a Rusia, recortes fiscales regresivos, debilitamiento del dólar, nostalgia industrial) podrían acelerar la transición hacia la hegemonía de China.
- La IA introduce una disfunción que trasciende los marcos históricos tradicionales. Podría compensar el declive demográfico occidental mediante la automatización, pero también acelerar el control autoritario mediante una vigilancia total. La próxima década determinará si la tecnología rompe o refuerza los ciclos históricos de la civilización.
- Las políticas agresivas de Trump contra las instituciones tanto internacionales (ONU, OMS, OMC) como nacionales (sistemas parlamentarios clásicos) revelan sus fragilidades, pero también fortalecen su resistencia y sus opciones a reformarse.
- Trump cataliza las transformaciones necesarias que el propio sistema nunca emprendería por si mismo: el despertar europeo, el reconocimiento del desafío chino, la desmitificación del globalismo, el reforzamiento de las alianzas como la OTAN.
- Los próximos cinco años probablemente determinarán si la transición de nuestra civilización conduce a una adaptación creativa o al colapso estructural. Las decisiones que se tomen ahora sobre la IA, la cohesión occidental, la gestión fiscal, el cambio climático y el liderazgo norteamericano van a ser decisivas.

En fin, como dice el autor, la década que iniciamos este 2026, no es una década histórica más, «Es el periodo en el cual se determinará si una transición de civilización conduce hacia la adaptación creativa o al colapso sistémico. Las decisiones tomadas ahora – particularmente las políticas de la administración Trump y las respuestas

que generan, no porque otros actores (Rusia, China, el islamismo radical, u otras potencias revisionistas) no hayan introducido inestabilidad previamente, sino porque la fractura interna de Occidente altera por primera vez el marco de contención que hacían gestionables esas amenazas – resonarán durante siglos. Estamos en un punto de inflexión donde pequeñas decisiones pueden tener consecuencias para nuestra civilización».

El caso español

Especialmente interesante es la última parte del libro dedicada a España. Para el autor, España es un caso paradigmático de esta evolución. Nuestro país es un referente de las contradicciones por las que atraviesa Occidente:

- Transformación demográfica acelerada.
- Vulnerabilidad climática.
- Riesgo de deriva autoritario-competitiva bajo fachada democrática.
- Intentos de equilibrio estratégico (*hedging*) entre bloques.

Estos condicionantes nos han llevado a «un período caracterizado por desafíos institucionales significativos: fragmentación parlamentaria que dificulta la formación de mayorías estables, casos recurrentes de corrupción que han erosionado la confianza ciudadana, polarización política que complica la construcción de consensos amplios, tensiones territoriales sin resolver, y un descenso en los indicadores de confianza en las instituciones democráticas».

Márquez realiza un análisis profundo y comparativo de estos vectores. Así, concluye que, si bien en los últimos años España ha experimentado tensiones en su sistema institucional, aún mantiene un suficiente pluralismo y controles de gobernanza. El autor señala que la efectividad de estos mecanismos de control depende, entre otros factores, del funcionamiento de la alternancia electoral y de los sistemas de pesos y contrapesos institucionales.

España ha experimentado además una fuerte y rápida transformación demográfica. Nos encontramos ante la paradoja de tener las tasas de natalidad más bajas de Europa (1.2 hijos por mujer) y,

sin embargo, contar con la segunda cifra más alta de inmigración de la Unión Europea después de Alemania (1.3 millones entre 2023/24). La proyección del Banco de España es que necesitaremos 25 millones de inmigrantes adicionales en los próximos 30 años, lo que nos lleva a que España está experimentando la transformación demográfica y social más alta de su historia moderna.

La crisis climática representa una vulnerabilidad para nuestro país. Con el 74% del territorio en riesgo de desertización y del 4 al 6% ya irreversiblemente desertificado, según datos del Ministerio de Transición Ecológica, España se enfrenta a amenazas en sectores claves de su economía.

El cuarto vector es el que Manuel Márquez define como «Capacidades estratégicas y Dependencias críticas». Respecto de las primeras, España cuenta con un sistema de infraestructuras de muy alto nivel, con tres de los principales puertos de contenedores de Europa (Valencia, Barcelona y Algeciras) y un 94% de cobertura de banda ultra rápida frente al 83% de la media europea. Su posición geográfica como portal natural entre Europa-África-Iberoamérica le posiciona como un país con una situación geoestratégica clave.

Sin embargo, España tiene dependencias críticas importantes: una exposición a crisis financieras externas (Posición Inversión internacional Neta -44.5% PIB), una limitada diversificación comercial (el 65% de sus importaciones van a Europa), una población envejecida (20% población mayor de 65 años), una vulnerabilidad energética externa (dependencia del petróleo y gas natural importado y escasas interconexiones con Europas) y una dependencia tecnológica muy acusada (más del 90% de los componentes de la IA son importados).

Ante estos condicionantes, Márquez realiza, para cada una de ellas, un exhaustivo análisis de distintos escenarios posibles y plantea sus propuestas, todas ellas brillantes y, en algunos casos, singulares.

Sería imposible exponer aquí sus conclusiones y recomendaciones en toda su extensión, por lo que animo al lector a hacerlo por sí mismo, adquiriendo este novedoso libro. No obstante, la propuesta de Márquez como estrategia óptima para España implica la transición de la posición defensiva (*hedging*) y pasiva actual, hacia un liderazgo activo institucional mediante la implementación de una serie de políticas selectivas:

- Aprovechar su posición única como puente mediterráneo – atlántico – iberoamericano.
- Crear mecanismos multilaterales que reduzcan dependencias de cualquier socio único.
- Desarrollar una soberanía tecnológica selectiva en sectores clave: renovables, IA regulatoria, gestión hídrica.
- Mantener su integración europea mientras diversifica *partnerships* globales.
- Fortalecer sus vínculos iberoamericanos como plataforma de proyección en el Sur Global.

Conclusión

La ambición del ensayo de Manuel Márquez está en su capacidad para analizar las lecciones de la Historia ante fenómenos que han llevado a una transición de civilización. Al interpretar hechos como el ascenso de China a gran potencia mundial, la mutación del liderazgo democrático o la consolidación de la IA como procesos convergentes, el autor evita la fragmentación de los análisis ortodoxos. Su propuesta tiene la virtud de devolver a la teoría política una ambición explicativa novedosa frente a los análisis convencionales.

Esta interpretación de la Historia del autor es muy sugestiva porque identifica una confluencia real entre hegemonía emergente, transformación de los liderazgos políticos y revolución tecnológica.

Las tesis de Márquez plantean interrogantes: ¿La década 2026-2035 supone un verdadero cambio de civilización o simplemente estamos ante una reorganización interna de sus postulados? ¿La aparición de cambios geopolíticos, nuevos liderazgos o tecnologías emergentes nos llevan necesariamente a la desaparición de las democracias liberales o más bien a su adaptación?

La modernidad occidental se construyó sobre el Estado-nación en lo político, el libre mercado en lo económico y soberanía humana en la toma de decisiones. El nuevo tiempo cuestiona estos tres pilares. La soberanía se desplaza hacia estructuras tecnológicas y económicas, la estructura política adopta formas más concentradas y populistas y la producción se reorganiza a través de fórmulas algorítmicas que alteran la relación entre trabajo, conocimiento y poder. Por ello, Manuel Márquez no solo describe una nueva década de cambios

acelerados, sino que analiza un tránsito hacia un orden distinto y en el que Occidente no solo se juega la primacía geopolítica, sino quizás también la forma de su civilización.

Sin embargo, como sugiere el autor, fenómenos como los liderazgos populistas contemporáneos o la irrupción de la IA, requieren sus matices. La concentración del poder no elimina necesariamente los contrapesos institucionales y sociales, aunque sí los tensiona. La IA afecta a la toma de decisiones, pero no sustituye a la voluntad humana. La cuestión medular no es tecnológica, sino normativa, es decir quién controla, regula y legitima esa nueva herramienta técnica de poder.

El ensayo de Manuel Márquez acierta al identificar una convergencia histórica excepcional. Su mayor desafío consiste en demostrar que esa convergencia no es una simple fase de transición, sino podría ser el umbral efectivo de una nueva civilización. La respuesta a este interrogante no dependerá únicamente de la dinámica política o tecnológica, sino de la capacidad de nuestra sociedad para redefinir la soberanía, la legitimidad y la libertad en este nuevo entorno.

Manuel Márquez utiliza la palabra «transición» en innumerables ocasiones a lo largo de su estudio. A ella alude para referirse, principalmente, a los cambios que deben producirse en nuestras sociedades occidentales para adaptase y prosperar en el nuevo modelo de civilización en el que estamos inmersos.

Para los españoles, el término transición nos es profundamente familiar. El próximo año se cumplirá medio siglo de las primeras elecciones democráticas, celebradas el 15 de junio de 1977, que abrieron la puerta a una Transición con mayúsculas en la que fruto del acuerdo, el consenso y el pacto, nos permitió dotarnos de un nuevo sistema democrático, la Constitución de 1978, como marco político, posicionarnos en Europa y abrirnos al mundo.

Entiendo que las nuevas circunstancias geopolíticas que tan acertadamente analiza Manuel Márquez en su libro podrían conducirnos hacia un profundo cambio de modelo. En España, este reto debe afrontarse en términos similares a la Transición de 1978. Un gran pacto político-social que nos legitime para iniciar una Nueva Política.

La cuestión es, pues, sencilla de plantear, pero muy difícil de solucionar. Ante el elevado grado de polarización política que

vivimos en España ¿tendrán nuestros representantes el coraje moral y la visión de futuro necesaria para llegar a un acuerdo imprescindible que afronte los retos de la próxima década?

Uno de los padres de la Constitución del 78, calificó aquella etapa histórica con estas palabras «Pudimos hacer la Transición de la concordia porque previamente estábamos ya concordes. Pudimos hacer la Constitución de la reconciliación porque previamente nos habíamos ya reconciliado». Ojalá esta frase nos sirviese de modelo generoso para ese gran pacto que necesitamos los españoles.

Me gustaría acabar con las palabras optimistas del autor en su epílogo. «La fortaleza de España es su capacidad de servir de puente entre los diferentes bloques de nuestra civilización, aprovechando una posición geográfica única, unos vínculos culturales extensos y una tradición democrática resiliente. Su éxito en la navegación entre estos bloques dependerá de la capacidad española de transformar sus vulnerabilidades en fortalezas: convertir la crisis demográfica en oportunidades de renovación a través de una inmigración estratégica, transformar dependencias económicas en relaciones de interdependencia mutuamente beneficiosas y evolucionar desde un poder medio reactivo hacia un liderazgo institucional proactivo en la nueva arquitectura emergente de gobernanza global».

Coincido plenamente con las palabras de mi amigo Manolo Márquez, pero reconozco que en esta lectura personal de su ensayo no he utilizado para nada la IA –y se nota–, sino mis modestos conocimientos y afecto a su autor.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 293-299
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1928

WAGNER, F. (2025). *CARLO SCHMID. IDEAS DE LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN. PROFESOR, POLÍTICO, SOCIALDEMÓCRATA, ESCRITOR*. MADRID: MARCIAL PONS

Enrique Arnaldo Alcubilla
Magistrado del Tribunal Constitucional
Letrado de las Cortes Generales
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos
https://orcid.org/0000-0002-9508-5304

I

Una tesis, ideológicamente sentada, defiende que la historia la trazan los pueblos, y al tiempo se esfuerza en minusvalorar la aportación de los individuos. El libro que aquí reseñamos eleva a la categoría de prócer de la patria germana a un profesor de Derecho Internacional de la Facultad de Tubinga que asumió el compromiso político tras la segunda guerra mundial: Carlo Schmid, quien merece un lugar en la historia por haber sido un cualificado «padre» de la Ley Fundamental de Bonn, norma suprema de referencia en el Estado constitucional e inspiradora de no pocos preceptos de otras que la sucedieron en el tiempo. No encuentro mejor forma de concluir esta breve introducción que reproduciendo el pensamiento de Carlo Schmid con el que su «biógrafo» encabeza el libro: «Yo no debo decir como político lo que las gentes quieren oír de mí, sino solo lo que es bueno para Alemania. Nadie debe ver en mí a un empresario que vende un producto». Ciertamente esta reflexión parece, y lo es, de otro siglo, incluso de un siglo distante, pero expresa la reivindicación de la mejor forma de entender la política y la misión de un político.

II

Pero hemos de hablar también del autor del libro. Una persona destacada, solemos afirmar cuando ejercemos de ese oficio que llamamos moderador, no requiere de presentación. Basta con mencionar su nombre: Francisco (Paco) Sosa Wagner. Obviamente no lo requiere pues está instalado por derecho propio en el elenco de los grandes publicistas españoles. Nació, pues allí ejercía el padre como médico civil, en el protectorado español de Marruecos, en los Alhucemas, y pasó su infancia en Melilla. Tras la independencia de Marruecos en 1957 la familia hizo la mudanza a la península, concretamente a Valencia en donde estudió la carrera de Derecho y obtuvo el doctorado. Su inquietud y su capacidad –el mérito llegará pronto– le llevaron a Tubinga y a Roma, con la ayuda de sendas becas. Ello le permitió no solo dar sus primeros pasos en el Derecho Administrativo –a cuya singularidad dedicó Santiago Muñoz Machado su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación– sino aprender dos idiomas señaladamente útiles para los juristas: el alemán y el italiano. El maestro García de Enterría no tardó en descubrirle y le procuró una ayudantía en Madrid, en la Universidad Complutense, ayudantía que luego continuó en Bilbao con Ramón Martín Mateo, llegando a Oviedo como agregado en 1976. No muy lejos, en la Universidad de León obtuvo posteriormente la Cátedra de Derecho Administrativo.

Leyendo la biografía de Francisco (Paco) Sosa y leyendo el libro que escribe sobre Carlo Schmid me vienen a la memoria las *Vidas paralelas* de Plutarco. Ambos profesores de derecho público, ambos vinculados a Tubinga, ambos dedicaron una parte de su vida a la militancia política en un partido Socialdemócrata (el SPD en el caso de Schmid, el PSP en el de Sosa), ambos fueron un tiempo diputados (en el Bundestag Schmid, en el Parlamento Europeo Sosa, si bien no por la lista del partido de su juventud sino por UPyD), y, en fin, ambos intervinieron activamente en la redacción de informes o disposiciones normativas (en el caso de Sosa, el de la Comisión de Expertos sobre el modelo autonómico o el Estatuto de Autonomía de Asturias). Pero a Sosa Wagner, como a Schmid, la disciplina política le resultaba complicada de sobrellevar y, llegado un momento, prefirió

abandonar su actividad parlamentaria y volver a su Cátedra (escribió el libro *Memorias europeas. Mi traición a UPyD*, en el que cuenta las razones por las que dejó ese partido).

Aunque sus obras jurídicas más conocidas son el *Manual de Derecho Local*, *Gestión de los servicios públicos locales* o *La expropiación forzosa*, a mí me llama particularmente la atención sus obras *La construcción del Estado y del Derecho Administrativo, El mito de la autonomía universitaria* y *Maestros alemanes del derecho público*. No es el que aquí comentamos su único libro dedicado al estudio de la vida y obra de un jurista. El primero fue *Posada Herrera, actor y testigo del siglo XIX,* al que sucedió el de *Carl Schmitt y Ernst Forsthoff: coincidencias y confidencias*. Y aquí y ahora desvelamos el último paralelismo con Schmid: ambos políglotas, ambos aficionados a la literatura, ambos con gusto por las nobles artes en forma de música o de pintura, ambos con sus pinitos literarios.

III

Hijo de alemanes y franceses, Carlo Schmid nació en 1896, y aunque en un principio habló mejor el francés a instancia de su madre se enroló en 1914 en el ejército alemán y con ese uniforme estuvo en el frente galo, además de en el ruso. Tras la severa y amarga derrota, se inclinó por la posición defendida por Friedrich Ebert que no era otra que el socialismo de vocación parlamentaria, bien lejos de aquello que pretendían el hermanamiento con la fórmula soviética. En todo caso Schmid se dedicó a estudiar en la Facultad de Tubinga en la que habían enseñado Smend o Triepel, entre otros, y también a ejercer la abogacía. Hizo su tesis doctoral sobre la naturaleza jurídica de la representación de las empresas y obtuvo una ayudantía de la Cátedra de Derecho Internacional Público de la Facultad de Tubinga, de la que era titular Heinrich Pohl, y una plaza de asesor en el Instituto Kaiser Wilhelm de derecho internacional con sede en Berlín, en donde trabó relación con Smend, Kaufmann, Leibholz, Weber y Heller (¡qué alineación!). Fue un vocacional docente, pero también quedó imantado por la política «porque en las lecciones y seminarios abordó los temas más candentes de la actualidad: el Tratado de Versalles y sus consecuencias, las reparaciones, la desmilitarización...» (pág. 21).

Corría el año 1933 y los nazis ganaron holgadamente las elecciones en Tubinga, lo que le llevó a recluirse en la Facultad que también cayó en manos de aquellos, él se refugió en los clásicos y en escribir ensayos sesudos.

Cuando estalló la segunda guerra mundial se incorporó como oficial del ejército en julio de 1940, con la función de vigilar el funcionamiento de los tribunales franceses y de asesor en materia de derecho internacional. Dice en sus *Memorias* «por mucho que odiara a los nazis nunca haría nada de lo que se pudiera considerar una traición que condujera a la derrota de Alemania. Mi actividad se contraía a evitar salvajadas» (pág. 27). En abril de 1945 las tropas francesas desfilaron por las calles de Tubinga. Pasó temeroso, un tiempo oculto, pero enseguida percibió que podía tomar una posición activa en la reconstrucción de aquel territorio en el que vivía el enfrentamiento entre las tropas francesas, inglesas y americanas. Y lo hizo dando sus primeros pasos en la carrera política, primero en el ámbito local y a partir de 1950 como diputado del primer Bundestag, constituido tras la aprobación de la Ley Fundamental de Bonn (pág. 33).

Cuenta Sosa Wagner con preciso detalle los pasos dados hasta llegar a un texto icónico del constitucionalismo contemporáneo, comenzando en julio de 1948 cuando los presidentes de los *länder* rechazaron de los comandantes militares instrucciones para su elaboración, instrucciones que traían causa de los acuerdos de Londres de los ministros de Asuntos Exteriores de las seis potencias pues a las tres grandes se añadieron los países del Benelux (pág. 45). Los comienzos fueron especialmente complicados, pero finalmente se acordó que el «Estatuto» llevara el nombre de *Grundgesetz* (Ley Fundamental) y no Constitución y que sería adoptada no por el pueblo sino por un consejo Parlamentario (formado por los representantes de los Parlamentos de los *Länder*). Schmid estuvo presente en las reuniones preliminares como iuspublicista y después como miembro político en el Consejo Parlamentario, en el que se convirtió en uno de los padres cualificados de la Ley Fundamental de Bonn (pág. 53). La tesis que defendió nuestro protagonista en que el Reich alemán no había desparecido, es decir, existía un pueblo con soberanía que solo podía ejercer en una parte del territorio y de forma limitada consecuencia de la ocupación, era «un fragmento de Estado» para

constituir «un fragmento de Estado», expresión de Jellinek como es sabido (pág. 55).

Se van desgranando en un proceso constructivo –que lideró el que será protagonista como canciller en los años siguientes, Konrad Adenauer y que se desarrolló en la pequeña ciudad de Bonn– el contenido de los distintos capítulos de la LFB: en relación con el Estado Federal, por ejemplo, la determinación de que las competencias no atribuidas expresamente a la Federación pertenecieran a los *länder* o que las leyes federales debían ser ejecutadas por estas o que en caso de incumplimiento de las obligaciones por un *land* la federación dispondría de un mecanismo específico de ejecución; la opción por el sistema parlamentaria con doble Cámara, pero competencias reducidas del Bundesrat; el voto de censura constructivo, el laicismo del Estado, la incorporación de un Tribunal Constitucional como guardián (*hüte*r) de la Constitución; la abolición de la pena de muerte o, en fin, entre otras decisiones que derivaban de las lecciones aprendidas de los errores de la Constitución de Weimar, la configuración de un presidente federal no adornado de los poderes del presidente de aquella, y, en cambio, el reforzamiento de la poderes del canciller. Durante los largos meses de reuniones en Bonn –con un singular protagonismo de Adenauer, de la democracia cristiana, y de Schmid, de la socialdemocracia– se celebraron reuniones a diario entre los parlamentarios y los gobernadores militares quienes, en un momento de máxima tensión llegaron a amenazar con disolver el Consejo Parlamentario, situación que logró sostenerse porque «la delicadeza de la situación política en Europa no podía permitir ni un fracaso ni un aplazamiento» (pág. 76). Adenauer y Schmid consiguieron acelerar los trabajos y resolver las discrepancias entre las dos grandes opciones políticas. El 23 de mayo de 1949 –tras la firma de los parlamentarios en Bonn, pero sin la de los representantes del partido comunista– entró en vigor la Ley Fundamental de Bonn, en una ceremonia en la que se oyó la música de Händel: su ámbito de vigencia eran las tres zonas occidentales ocupadas más la situación especial de Berlín (pág. 79).

IV

Signo distintivo de Schmid fue también su europeísmo, que por aquel tiempo no era mayoritario dentro de su partido. Levantó

inmediatamente la bandera en pro de la incorporación de Alemania a la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa (la plena integración tuvo lugar en 1951). Repetía que Europa «necesita una verdadera unidad económica política y constitucional» (pág. 89). Defendía la Europa de los pueblos y no de los gobiernos (pág. 122).

Enseguida se suma al proyecto anunciado en 1950 por Robert Schuman para la creación de la CECA, por denuncia la falta de democracia de la misma porque los parlamentos habían sido marginados (pág. 98). En 1957 –marzo– es cuando se firma en Roma el Tratado constitutivo de la CEE y de la EURATOM, con la inclusión de Alemania en el club, aunque con no pocas suspicacias (pág. 129).

Fue especialmente minucioso en su cargo como vicepresidente del Bundestag, –recordemos que fue diputado durante varias legislaturas consecutivas desde 1949 hasta 1972, siempre por Mannheim–. Le gustaba insistir que «el Estado de derecho muere cuando se infringen los procedimientos» (pág. 95).

Schmid, por lo demás, antimilitarista de primera hora, aceptó dejar consignado en la LFB que Alemania podría participar en un sistema de seguridad colectiva a toda costa quería liberar a su país de las garras de las fuerzas de ocupación. Alemania compromete en 1953 una importante acta para la defensa y se incorpora al año siguiente en el Pacto de Bruselas, paso previo a su entrada en la OTAN. Como recuerda Sosa Wagner, Alemania ingresa en el club de los países libres que acogen al antiguo enemigo sin reserva alguna (pág. 105).

Del libro que comentamos me llama también la atención las lecciones que el autor saca de los viajes de Schmid: el viaje con Willy Brandt a Estados Unidos durante seis semanas «país que no le gustó en exceso» (pág. 113) y el que hizo a Moscú acompañando a Adenauer en 1955 en el que logró obtener la liberación de un dirigente del partido comunista de la RFA allí encarcelado. Schmid, dice Sosa, es un adelantado a la política que años después protagonizaría Willy Brandt (pág. 119).

La construcción del muro (agosto de 1961) otorgó oficialmente prioridad a la seguridad colectiva sobre la reunificación en la que Schmid también insistía. Nuestro protagonista siguió en el Bundestag, pero no logró alcanzar su sueño ministerial (pensando en un gobierno de coalición), pero sí en 1963 la presidencia de la

Asamblea de la Unión Europea Occidental (UEO), organización de defensa y cooperación y tres años después –en la primera coalición entre Kissinger y Brandt– Schmid es nombrado ministro para los asuntos del Bundesrat. Tenía ya 70 años y un departamento que le dejaba tiempo para escribir, traducir y pensar. En 1969 es Brandt el canciller, en coalición del SPD con los liberales, y su gran amigo encarga a Schmid la coordinación de las relaciones francoalemanas, aunque también despliega una importante actividad en apoyo de la Ostpolitik, la política de apertura al este, por la que Brandt recibió el Nobel de la Paz en 1971.

Schmid, hombre culto y degustador de la vida, fue un patriota, a quien desgarraba la división de su país. Murió diez años antes de que tuviera lugar la ansiada reunificación celebrada en una noche estrellada ante la puerta de Brandeburgo. Se sintió siempre cercano a Weber y Heller, pero también a nuestro Ortega, pues como a este, le incomodaba «la sociedad de masas», pero fue más intensa su dedicación a la política que a la academia, aunque nunca dejó de dar clases en la Universidad. Lo mejor, recuerda Sosa Wagner, fue su labor como redactor de la Ley Fundamental de Bonn (pág. 157).

Concluyo. En su artículo, que es expresivo del pensamiento schmidiano, «El problema del poder en la democracia», escribe el profesor y político alemán que el gobierno debe utilizar el poder de forma moral y racional pues de lo contrario, la democracia se concreta en tiranía. No se trata solo de seguir lo que la mayoría decide sino de actuar bajo el mandato de postulados morales (pág. 161). La ética pública siempre como primer mandamiento.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 301-308
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1940

PRENDES VALLE, M. (2026). *ATLAS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL INTERÉS CASACIONAL OBJETIVO*. MADRID: IUSTEL PUBLICACIONES

Covadonga Isabel Ballesteros Panizo
Profesora Permanente de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

La reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio que modificó la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, supuso una transformación profunda del recurso de casación contencioso-administrativo. Una década después de la entrada en vigor de la norma, la casación contencioso-administrativa sigue siendo objeto de atención constante –y no exenta de debate– por parte de la comunidad jurídica, que sigue examinando sus efectos, su alcance y su consolidación práctica.

El recurso de casación fue concebido por el legislador, a propuesta de los propios magistrados de la Sala Tercera, como un recurso extraordinario. La idea era que el recurso de casación cumpliera su función nomofiláctica. De modo que para que un recurso de casación pudiera ser objeto de examen por el Tribunal Supremo debía este de presentar un interés más allá del interés particular de las partes, siendo necesario que las partes acreditaran lo que se dio en llamar un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Que tuviera, en suma, una proyección general. Se trataba de un mecanismo concebido para que el Tribunal Supremo unificara la interpretación del ordenamiento jurídico-público y, con ello, proporcionara seguridad jurídica, contribuyendo así a la efectividad principio de igualdad en la aplicación de la ley y al reforzamiento de las garantías de los derechos de las personas físicas y jurídicas.

El ya no tan nuevo recurso de casación ha sido objeto de estudio y comentario por un buen número de juristas teóricos y prácticos. Son de sobra conocidas las ventajas del sistema y, también, sus carencias o defectos. Si bien las primeras inclinan claramente la

balanza a su favor, los inconvenientes del modelo, aunque menos numerosos, distan de ser menores y siguen planteando importantes problemas prácticos.

No es este el lugar para una reflexión detenida sobre la cuestión. Sin embargo, sí conviene insistir en lo que constituye el principal déficit o, si se prefiere, la más relevante omisión del sistema, pues de su corrección dependería en buena medida un funcionamiento más satisfactorio del régimen casacional y, con ello, una mejora sustancial de la seguridad jurídica. La pieza que falta es la de la generalización de la doble instancia jurisdiccional. Se trata, además, de una reforma que la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo propuso en su momento al legislador al presentar el nuevo modelo de recurso de casación, consciente de la estrecha relación existente entre ambos elementos del sistema. Son muchos también los juristas los que se han pronunciado en ese sentido. La generalización de la doble instancia permitiría el buen funcionamiento del régimen casacional, evitando que muchos asuntos acabaran llegando a la casación contencioso-administrativa. La insatisfacción de una de las partes en los procesos de una única instancia la empuja con frecuencia a tratar por todos los medios de que una instancia superior se pronuncie de nuevo corrigiendo o revisando lo que considera una decisión injusta. Ello conduce a los abogados a hacer auténticos malabares argumentativos para justificar que el interés particular de sus clientes trasciende el caso concreto, tratando de demostrar que la cuestión reviste un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, cuando en la mayor parte de los supuestos no responde realmente a la naturaleza del litigio. Esta circunstancia explica que más del 80% de los escritos de preparación del recurso de casación sean inadmitidos, con los consiguientes efectos indeseables tanto para las partes como para la jurisdicción contencioso-administrativa y, en términos más generales, para la percepción y el prestigio de la justicia contencioso-administrativa y del propio Tribunal Supremo.

En efecto, por un lado, las partes recurrentes se encuentran frustradas porque su decisión solo ha sido objeto de enjuiciamiento por un único tribunal, llegando en ocasiones a tener la impresión de que la decisión del Tribunal Supremo de inadmitir responde a un ejercicio de discrecionalidad difícilmente conciliable con las exigencias

del Derecho. Pero la realidad es que la mayor parte de los escritos de preparación del recurso de casación no presentan un interés casacional objetivo que justifique la admisión, pues el interés subyacente en el litigio no trasciende del ámbito estrictamente particular.

Por otro lado, esta situación genera una indeseable congestión en el Tribunal Supremo y provoca demoras poco razonables en la tramitación y resolución de aquellas cuestiones que sí presentan interés casacional objetivo. Ello se debe a que la Sección de Admisión de la Sala Tercera debe dedicar excesivo tiempo y recursos a fundamentar sus autos de inadmisión. Es cierto que tras diez años de vigencia del nuevo recurso de casación los abogados han ido paulatinamente comprendiendo, y haciendo comprender a sus clientes, que el recurso de casación no equivale a una segunda instancia. De este modo, tratan, de desincentivar la interposición del recurso, mediante la explicación de sus reducidas, cuando no inexistentes, probabilidades de éxito.

Con todo, las carencias señaladas no deben hacer perder de vista el balance general de la reforma. Las ventajas del régimen casacional son evidentes, y cabe señalar que está alcanzando con creces los objetivos que con él se había propuesto el legislador, singularmente en lo referente a su función nomofiláctica. Le debemos a este recurso de casación la creación de un colosal corpus jurisprudencial que han ido conformando durante la última década, con aparente naturalidad y con enorme maestría, los magistrados de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Conviene señalar que esta labor ha coincidido, además, con una situación especialmente difícil los últimos años en términos de cobertura de vacantes por jubilación en el Alto Tribunal, lo que la hace todavía más meritoria.

Somos muchos los juristas (profesores, jueces, abogados, fiscales, Abogados del Estado, letrados) los que en los últimos diez años hemos sido testigos de la gran obra jurisprudencial de la Sala Tercera del Tribunal Supremo para dar respuesta a las cuestiones que se le planteaban sobre el interés casacional objetivo. Es encomiable la labor de los magistrados, una labor que casi puede calificarse de artesanal y que ha tratado y sigue tratando cada día de dibujar los mares, ríos, costas, montañas, archipiélagos, penínsulas y continentes que conforman los mapas de la casación contencioso-administrativa.

Ahora bien, es tan inmensa la jurisprudencia casacional de la Sala Tercera que resulta cada día más complicado, incluso disponiendo de los mejores instrumentos de búsqueda, determinar si existe o no un pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre un determinado asunto. Y, cuando tal pronunciamiento existe, no siempre resulta sencillo identificarlo, reconstruir la evolución de la doctrina jurisprudencial o conocer con precisión el sentido en que el Alto Tribunal se ha pronunciado sobre una materia concreta. La constante producción de resoluciones, la diversidad de cuestiones abordadas y la progresiva especialización de los litigios contencioso-administrativos contribuyen a generar un panorama jurisprudencial de extraordinaria riqueza, pero también de creciente complejidad para operadores jurídicos, académicos y tribunales.

En este contexto, resulta especialmente oportuno dar cuenta del libro de María Prendes Valle: El *Atlas contencioso-administrativo del interés casacional objetivo*. La simple pronunciación de la palabra «Atlas», nos trae a muchos a la memoria esos largos ratos que dedicábamos en las tardes de estudio, y también de juego, a conocer el mundo, viajando por los mapas de la geografía mundial. Ese libro grande que nos descubría la inmensidad de nuestro planeta y que nos hacía soñar. Ese bonito libro que estaba siempre en un lugar destacado de la casa y que cuidábamos con esmero, pues era evidente su belleza, una belleza que hablaba de lo que escondía dentro.

«Atlas», proviene del latín *Atlas,* y este del griego ῎Ατλας *Átlas*. 'Atlas', y significa «el portador» o «el que soporta» y se refiere al gigante de la mitología grecolatina que sostenía con sus hombros la bóveda celeste, motivo por el cual solía dibujársele en la portada de las colecciones de mapas. Pues bien, nos encontramos frente a ese portador, a ese gigante que viene a soportar en cuatro tomos de un millar de páginas cada uno el mundo creado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Diez años después de la puesta en marcha del recurso de casación contencioso-administrativo, María Prendes Valle aporta al panorama jurídico un Atlas que recoge el ingente corpus jurisprudencial de la casación contencioso-administrativa, algo más de 9.000 resoluciones sistematizadas por el método de pregunta y respuesta, siguiendo el orden de las normas y sus preceptos sobre los que se ha pronunciado el Tribunal Supremo.

Se trata de un libro grande y bonito, como lo son los Atlas, por fuera pero también por dentro. En efecto estamos ante una obra de indudable factura y calidad, que no es sino fruto del trabajo minucioso y artesanal de la autora que durante cuatro largos años ha dedicado sus noches a dibujar y sistematizar estos mapas de manera que puedan, podamos, los juristas, movernos con cierta seguridad en este ámbito de la casación. La doble condición profesional de la autora, Magistrada del Tribunal de Justicia de Madrid y Letrada de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, hacen que el enfoque del libro sea de lo más adecuado y riguroso.

La obra cubre un vacío muy claro y evidente, no existía nada parecido en la literatura jurídica española, estamos frente a una herramienta útil, de verdad. Y como ocurre con toda herramienta conviene saber para qué sirve exactamente. Pues bien, la obra sirve, fundamentalmente, para conocer la doctrina sobre el interés casacional objetivo, la existente y la inexistente. Y es que, en efecto, dar a conocer si el Tribunal Supremo se ha pronunciado ya o no sobre una determinada cuestión, puede decirse que es uno de los mayores aportes de este libro. Además, la obra proporciona una serie de claves que permiten a los juristas, sobre todo, prácticos, saber cómo tienen que construir sus escritos de preparación para que estos sean admitidos. Como se señalaba anteriormente, se admiten pocos recursos, alrededor del 18%, por lo que resulta de suma importancia para los abogados delimitar con precisión sus escritos de preparación en concordancia con los criterios que establece el legislador para la apreciación del interés casacional objetivo.

Uno de los puntos más destacables de este libro es la metodología utilizada por la autora, que viene a sistematizar el Derecho de una manera nueva, muy distinta a la que está un jurista acostumbrado. En el Atlas, como en un mapa a escala, puede uno conocer los detalles de la orografía del interés casacional objetivo con la sola búsqueda de preceptos entre las más variadas normas. La obra contiene la doctrina que el Tribunal Supremo ha ido fijando respecto a cada precepto de todas las normas del ordenamiento jurídico administrativo, y más allá. Y digo más allá, pues se encuentra sistematizada toda la doctrina sobre todas las normas sobre las que tiene competencia para pronunciarse la Sala Tercera, lo que implica pronunciamientos sobre normas que no son estrictamente administrativas.

Como digo, el libro está sistematizado siguiendo un índice de normas y cada norma está desglosada en los preceptos sobre los que ha habido un pronunciamiento sobre el interés casacional objetivo del Tribunal Supremo. Los preceptos sobre los que no existe pronunciamiento son obviados, y aquella doctrina que afecta a más de un precepto, se reproduce en el precepto más emblemático haciendo las oportunas referencias en el resto de los artículos afectados por esa concreta doctrina. La autora es prudente y evita cualquier subjetivismo que pueda obscurecer o interpretar la doctrina del Supremo, por lo que ante los pronunciamientos que no responden específicamente a una cuestión, María Prendes Valle opta por transcribir el fundamento jurídico en el que se analiza la cuestión planteada y se inclina, también, por introducir al comienzo de cada ley y antes del desarrollo del articulado, la doctrina casacional cuando no se ha podido identificar el precepto concreto. Ahora bien, la fidelidad de la obra en la transcripción literal de la doctrina casacional, no impide que esta incluya aportaciones de valor sobre la existencia de votos particulares, giros doctrinales o el impacto de jurisprudencia del Tribunal Constitucional o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El libro ha sido publicado por la editorial Iustel, editorial que, durante los últimos veinticinco años, se ha ido abriendo camino con un encomiable sello de calidad, hasta convertirse en una de las mejores editoriales jurídicas del país. La magnitud de la obra es evidente, esta se compone de cuatro tomos, desglosados en dos volúmenes cada uno, por lo que la obra aparece en un total de ocho volúmenes, nada más y nada menos. El primer Tomo viene dedicado a la Constitución, el Derecho de la Unión Europea, a los Estatutos de Autonomía, a las leyes procesales y a la normativa básica de la Administración. El Tomo II, por su parte, aglomera la actividad administrativa, los servicios públicos y las funciones públicas y, finalmente, los sectores regulados. El tercer Tomo recoge por una parte la doctrina sobre la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente y, por otra, los medios de la Administración Pública: Bienes y Empleo Público, concluyendo con la legislación civil, penal, mercantil y laboral. Y, finalmente, el Tomo IV se refiere al Derecho tributario y presupuestario.

Resulta evidente que una obra de tal envergadura puede resultar de difícil adquisición y manejo en papel, por eso su autora junto con la

editorial la han concebido desde su inicio como una obra en formato electrónico para aprovechar las enormes ventajas que presenta la consulta digital. La navegación a través de hipervínculos, pinchando directamente en los preceptos de la norma que interesen, facilita enormemente su manejo. El formato electrónico contribuye, además, de manera significativa a la actualización permanente de la obra.

Conviene señalar que se trata de un Atlas dirigido a especialistas del Derecho, a juristas con cierto dominio del ordenamiento jurídico-administrativo. En efecto, el uso de esta herramienta requiere de cierta pericia, pues los preceptos no vienen titulados, de modo que para conocer si el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre una determinada cuestión hay que saber primero dónde viene esa institución regulada o en qué precepto se consagra ese principio, pues el índice es puramente normativo y numérico.

No quisiera terminar esta recensión, sin poner de relieve lo artesanal de la obra y aprovechar para hacer aquí un alegato a favor de la inteligencia humana. En una época en la que la Inteligencia Artificial lo está invadiendo todo, resulta especialmente esperanzadora la obra que hoy aquí comento. El *Atlas contencioso-administrativo del interés casacional objetivo* es una obra hecha a mano, fruto del tesón y la paciencia de quien dedica su vida profesional a la jurisdicción contencioso-administrativa. Es una obra hecha por quien tiene larga experiencia en la materia, por una persona que se ha planteado las preguntas que se plantea un jurista frente al recurso de casación. Es una obra que habla más allá de los datos, pues el enfoque y la selección requieren de esa experiencia que solo la autora puede aportar.

En un momento en el que la Inteligencia Artificial parece que lo puede todo y mejor, esta obra magna pone de manifiesto que hay cosas que solo puede hacer un ser humano fruto de su vivencia y desarrollo profesional. Renunciar al recurso a la Inteligencia Artificial es una forma de reafirmación de la inteligencia humana, algo que es necesario que hagamos cada vez con mayor convencimiento, y así otorgar al trabajo la humanidad que necesita para ser capaces de captar y plasmar cosas que van más allá de los datos y conseguir transmitir la verdad en su completud.

En definitiva, se trata de una obra de notable interés, llamada a convertirse en un referente ineludible en la materia y en una herra-

mienta de consulta permanente tanto para los juristas prácticos como para los teóricos que se enfrentan al estudio del interés casacional objetivo.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

IV

Jurisprudencia parlamentaria española comentada

Spanish parliamentary case law with commentaries

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 311-332
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1943

LA PARALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO COMO VULNERACIÓN DEL *IUS IN OFFICIUM*: LÍMITES CONSTITUCIONALES A LAS PRÓRROGAS SUCESIVAS DE PLAZOS DE ENMIENDAS. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 32/2026, DE 14 DE ABRIL. RECURSO DE AMPARO 878-2023. (BOE NÚM. 118, DE 15 DE MAYO DE 2026)

THE PARALYSIS OF THE LEGISLATIVE PROCEDURE AS A VIOLATION OF THE *IUS IN OFFICIUM*: CONSTITUTIONAL LIMITS ON SUCCESSIVE EXTENSIONS OF AMENDMENT DEADLINES. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 32/2026, OF APRIL 14. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 878-2023. (BOE NUM. 118, OF MAY 15, 2026)

Mónica Moreno Fernández-Santa Cruz
Letrada de las Cortes Generales

Andrea García de Enterría Ramos
Letrada de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0002-3729-0887

RESUMEN

Por medio de la STC 32/2026, de 14 de abril, el Tribunal Constitucional sienta un importante precedente, en virtud del cual la ampliación sucesiva del plazo de enmiendas, por la Mesa del Congreso de los Diputados, durante la tramitación de un proyecto de ley, en este caso, procedente de un decreto-ley convalidado (Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del plan de recuperación, trasformación y resiliencia), condujo en la práctica a la paralización del procedimiento legislativo, caducando el proyecto de ley como consecuencia de la disolución de las Cámaras en 2023. En consecuencia, el Tribunal

considera que la ampliación sucesiva del plazo de enmiendas (en este caso, más de setenta veces) por la Mesa del Congreso de los Diputados, careciendo de motivación suficiente, vulneró el derecho de los recurrentes en amparo a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes, declarando la nulidad de los acuerdos de la Mesa impugnados. El Fallo de la Sentencia tiene un importante alcance en cuanto se refiere a las facultades y poderes de las Mesas de las Cámara como órganos rectores de las mismas.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, recurso de amparo, ius in officium, Mesa del Congreso de los Diputados, autonomía parlamentaria, procedimiento legislativo, derecho de enmienda, decreto-ley.

Artículos clave: arts. 23CE y 86.3CE, art. 42 LOTC, arts. 31.2, 91, 110, 151 y 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 5/1983, de 4 de febrero; STC 208/2003, de 1 de diciembre; STC 227/2004, de 29 de noviembre; STC 90/2005, de 18 de abril; STC 136/2011, de 13 de septiembre; STC 139/2017, de 29 de noviembre; STC 53/2021, de 15 de marzo; STC 167/2023, de 22 de noviembre; STC 10/2024, de 18 de enero y STC 30/2024, de 28 de febrero.

ABSTRACT

The Judgment (STC) 32/2026, of April 14, sets an important precedent, under which the successive extension of the deadline for amendments, by the Bureau of the Congress of Deputies, during the processing of a bill—in this case, originating from a ratified decree-law (Royal Decree-Law 36/2020, of December 30, approving urgent measures for the modernization of public administration and for the execution of the recovery, transformation, and resilience plan)—led in practice to the standstill of the legislative procedure, with the bill expiring as a consequence of the dissolution of the Chambers in 2023. Consequently, the Court considers that the successive extension of the amendment period (in this case, more than seventy times) by the Bureau of the Congress of Deputies, lacking sufficient justification, violated the appellants' right to exercise representative functions in accordance with the requirements established by law, thereby declaring the challenged resolutions of the Bureau null and void. The Judgment has significant implications regarding the powers and responsibilities of the Bureaus of the Chambers as their governing bodies.

Keywords: Constitutional Court, appeal for constitutional protection of fundamental rights, ius in officium, Bureau of the Congress of Deputies, parliamentary autonomy, legislative procedure, right of amendment, decree-law.

Key Articles: Arts. 23 and 86.3 of the Spanish Constitution (CE), Art. 42 of the Organic Law of the Constitutional Court (LOTC), Arts. 31.2, 91, 110, 151, and 207 of the Rules of the Congress of Deputies.

Related Constitutional Court Judgements: STC 5/1983, of February 4; STC 208/2003, of December 1; STC 227/2004, of November 29; STC 90/2005, of April 18; STC 136/2011, of September 13; STC 139/2017, of November 29; STC 53/2021, of March 15; STC 167/2023, of November 22; STC 10/2024, of January 18 and STC 30/2024, of February 28.

I. Antecedentes

Durante la XIV Legislatura, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia, dirigido a «impulsar la recuperación económica» en respuesta a las graves dificultades derivadas de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión extraordinaria celebrada el 28 de enero de 2021, acordó la convalidación de dicho Real Decreto-ley y, acto seguido, por una amplísima mayoría (346 votos a favor, uno en contra y una abstención), su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

El 2 de febrero de 2021, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó la apertura del plazo de enmiendas, de ocho días hábiles al tramitarse el proyecto por el procedimiento de urgencia (de conformidad con lo establecido en el artículo 86.3 CE, desarrollado en este punto por el artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados), y la remisión del proyecto de ley proveniente del Real Decreto-ley, a la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a efectos de su tramitación con competencia legislativa plena.

El plazo de enmiendas inicial expiró el 15 de febrero de 2021, siendo ampliado sucesivamente por la Mesa de la Cámara, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de los Diputados y la práctica parlamentaria, hasta llegar a setenta ampliaciones en la reunión del órgano rector del 14 de noviembre de 2022. La portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicitó a la Mesa de la Cámara reconsideración de su acuerdo de nueva prórroga, al considerar que la práctica de ampliar reiteradamente el plazo de enmiendas suponía una vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo reconocido por el art. 23.2 CE, con las alegaciones a las que aludiremos más adelante.

Esta solicitud de reconsideración fue desestimada por la Mesa de la Cámara por acuerdo de 21 de noviembre de 2022, en los siguientes términos: «Teniendo en cuenta que no se trataría de una solicitud de reconsideración de las previstas en el artículo 31.2 del Reglamento, comunicar al grupo parlamentario autor del presente escrito que no procede acceder a lo solicitado, toda vez que la competencia para

decidir en cuanto a la ampliación de los plazos de enmiendas le corresponde a la Mesa, que decide en este punto de forma autónoma, sin estar supeditada a la iniciativa de los grupos, en aplicación del artículo 91 del Reglamento».

Tras esta decisión, la Mesa del Congreso prosiguió acordando nuevas ampliaciones del plazo de enmiendas al proyecto de ley proveniente del Real Decreto-ley, caducando finalmente dicho proyecto[1], en aplicación del artículo 207 RC, al encontrarse aún en plazo de enmiendas en el momento de la disolución de las cámaras como consecuencia de la convocatoria de elecciones generales para su celebración el 12 de julio de 2023.

Contra los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 14 y 21 de noviembre de 2022, anteriormente citados, doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y otros doce diputados del Grupo Parlamentario Popular interpusieron recurso de amparo, de conformidad con el art. 42 LOTC, considerando que, al ampliar de modo reiterado el plazo de presentación de enmiendas mediante los acuerdos impugnados, carentes de motivación, la Mesa del Congreso había frustrado la voluntad expresada por el Pleno del Congreso de tramitar como proyecto de ley una norma con rango de ley dictada por el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad. Con esta «parálisis consentida por la Mesa de la Cámara», alegan los recurrentes, se veda la participación del Poder Legislativo en el proceso de elaboración de las leyes, cercenando con ello una de sus funciones esenciales reconocida en el artículo 66.2 CE, vulnerando en consecuencia el derecho de los recurrentes al pleno ejercicio de su función representativa (art. 23.2 CE), e indirectamente el derecho de los ciudadanos a la representación política (art. 23.1CE).

La Letrada de las Cortes Generales consideró que la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de sus funciones y conforme al principio de autonomía parlamentaria, había aplicado correctamente la doctrina constitucional al interpretar la normativa reglamentaria de modo razonable y acorde con la práctica parlamentaria, por lo que no podía entenderse vulnerado el derecho al ejercicio del cargo representativo, solicitando la desestimación del recuro de amparo. Por el contrario,

[1] https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-637.PDF#page=35

el Ministerio Fiscal solicitó su estimación, considerando que los acuerdos impugnados, carentes de motivación suficiente, vulneran los derechos garantizados por el art.23 CE a los recurrentes.

II. Comentario

El análisis de la Sentencia objeto de este comentario requiere abordar por separado las tres cuestiones clave que fundamentan el Fallo: en primer lugar, el sentido de la tramitación por urgencia de los proyectos de ley provenientes de la convalidación de decretos-leyes; en segundo lugar, la normativa y práctica parlamentaria sobre la ampliación y la reducción de los plazos de enmiendas en el Congreso de los Diputados y, en tercer lugar, las facultades de las Mesas como órganos rectores en el marco del principio de autonomía parlamentaria y la debida motivación de sus acuerdos.

1. El sentido de la tramitación por urgencia de los proyectos de ley provenientes de la convalidación de decretos-leyes (art. 86 CE y 151 RCD)

La Sentencia que comentamos tiene especialmente en cuenta que los acuerdos parlamentarios impugnados se insertan en el marco de un procedimiento legislativo concreto, dotado de rasgos específicos. Así, señala que el artículo 86 de la CE establece la posibilidad de excepcionar el procedimiento legislativo ordinario, con la salvedad de ciertas materias, permitiendo que el Gobierno dicte, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes, pero para «asegurar el equilibrio de poderes propio del régimen parlamentario consagrado en el art. 1.3 CE», la propia Constitución establece una doble garantía:

En primer lugar, en su apartado segundo, el artículo 86 ordena que los decretos-leyes sean inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso en Pleno (o su Diputación Permanente, cuando aquel se encontrase disuelto o hubiese expirado su mandato, conforme al art. 78.2 CE) habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el

Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario (art. 151 RCD).

En segundo lugar, en su apartado tercero, el artículo 86 dispone que durante el plazo establecido en el apartado segundo, las Cortes podrán tramitar los decretos-leyes convalidados como proyectos de ley, por el procedimiento de urgencia. En consecuencia, el art. 151.4 RCD dispone que, una vez convalidado el decreto-ley, «la Presidencia preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si esta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución».

Es importante destacar que en el apartado tercero del artículo 86 ya no se hace referencia solo al Congreso de los Diputados, sino a las Cortes, puesto que a ellas corresponde la función legislativa del Estado, tal y como establece el artículo 66.2 de la Constitución, otra cuestión relevante para el Fallo.

Así, si bien la convalidación del decreto-ley es un acto de control del Congreso de los Diputados sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley, que no implica que el decreto-ley se convierta en ley del Parlamento (STC 10/2024, de 18 de enero, FJ 4, entre otras), el hecho de que el Congreso de los Diputados acuerde su tramitación como proyecto de ley sí altera su naturaleza jurídica. En efecto, en la tramitación parlamentaria del decreto-ley como proyecto de ley intervienen ambas cámaras de las Cortes Generales, Congreso y Senado (art. 66.1 CE), que ejercen con plenitud su potestad legislativa, y de aprobarse el proyecto de ley, esta ley sustituirá al decreto-ley previamente convalidado (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 3).

Por ello, el hecho de que se acuerde por el Pleno tramitar el decreto-ley como proyecto de ley reviste una singular importancia: mientras que el texto gubernamental debe ser convalidado en bloque en una votación de totalidad por el Congreso de los Diputados, sin posibilidad de alterar su contenido, el procedimiento legislativo permite ejercer a los diputados y senadores su derecho de enmienda, no estando sometido, además, a los límites materiales del decreto-ley que determina el art. 86.1 CE. En lo relativo al derecho de enmienda existe doctrina constitucional consolidada, como la STC 139/2017, de 29

de noviembre, que subraya que este derecho, «como instrumento esencial de participación e intervención de los diputados y grupos parlamentarios en la potestad legislativa y como cauce de la función representativa que permite mediante el debate político contraponer las propias concepciones a las del autor de la iniciativa legislativa o a las del resto de los grupos de la Cámara […] sirve a la naturaleza democrática del procedimiento legislativo y al valor del pluralismo político que debe presidir su desarrollo y del que las cámaras parlamentarias son expresión y reflejo», y «entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios».

Además, el hecho de que la tramitación legislativa se lleve a cabo por el procedimiento de urgencia no es caprichosa, y este es otro fundamento esencial del Fallo. Como señala la Sentencia, el hecho de disponer la Constitución que la tramitación del proyecto de ley se lleve a cabo por el procedimiento de urgencia responde a una razón lógica: «si es convalidado y se acuerda su tramitación como proyecto de ley, no puede olvidarse que ese decreto-ley ha desplegado vigencia desde su entrada en vigor (que con frecuencia suele ser el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»), por lo que las, generalmente, mínimas o matizadas modificaciones introducidas por vía de enmienda en el texto durante su tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia e incorporadas a la ley que sustituye al decreto-ley, deben ser aplicadas cuanto antes, por elementales razones de seguridad jurídica».

Hay que tener en cuenta que algunos decretos-leyes atienden realmente a situaciones de extraordinaria y urgente necesidad y contemplan medidas que por su propia naturaleza son provisionales (como algunas de las medidas de los decretos-leyes que formaron la arquitectura de respuesta a la pandemia de la COVID, que contenían por ejemplo suspensiones de plazos o la validez temporal de los documentos de identidad caducados), por lo que la petición casi automática y el consiguiente acuerdo de su tramitación como proyectos de ley pierde sentido, quedando aparcados en los estados de actividad de las comisiones competentes sin llegar a tramitarse, pues el tiempo acaba desvaneciendo las medidas que, realmente, son provisionales. Como

reverso de lo anterior, también se han aprovechado algunos decretos-leyes para introducir aspectos que escapan de la extraordinaria y urgente necesidad, y que han sido depurados en distintas sentencias por el Alto Tribunal (SSTC 29/1982, 111/1983,144/2023 y 145/2023).

En cualquier caso, es habitual que, una vez convalidado un decreto-ley, se acuerde su tramitación subsiguiente como proyecto de ley, y en no pocas ocasiones esta condición forma parte de las negociaciones establecidas para obtener el apoyo que requiere la convalidación. En este sentido, atendiendo a la Legislatura pasada, en que se produjo el caso objeto de la Sentencia, de noventa y nueve decretos-leyes presentados para su convalidación por el Gobierno, uno fue rechazado y, del resto, el Pleno acordó la tramitación de cincuenta y cuatro como proyectos de ley, si bien no todos ellos acabaron convirtiéndose en leyes, pues únicamente veinte fueron aprobados, algunos de ellos subsumidos en otra iniciativa. El resto caducaron con la Legislatura, como el caso sobre el que tratamos.

En las últimas décadas, la doctrina denuncia de manera unánime el grave deterioro del procedimiento legislativo como consecuencia del abuso que se hace del decreto ley (Manuel Aragón)[2], y en este sentido señala Astarloa[3] que el imperio de la ley parece haber dejado paso al imperio del decreto-ley. La crisis de la COVID, la Dana, la crisis de Oriente Medio, unidas a la fragmentación parlamentaria que hace complicado obtener los apoyos necesarios para completar el procedimiento legislativo, no han hecho más que agudizar la tendencia, y así Tomás Ramón Fernández concluye que «el poder ejecutivo ha rebasado, pues, todos los límites imaginables y se ha convertido por esta vía en un colegislador, en un Legislador alternativo en pie de igualdad con el Parlamento o, para ser más exactos, unos puntos por encima de éste, ya que sus productos son materialmente incontrolables. La letra de la Constitución permanece, pero algunos de sus preceptos ya no dicen nada, se han vuelto sordos y mudos a consecuencia de tan descomunal estruendo»[4].

---

[2] Manuel Aragón Reyes: *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel, 2016.

[3] Ignacio Astarloa Huarte- Mendicoa: *El «imperio del decreto-ley» y el debilitamiento del Parlamento*.

[4] Tomas Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, página 189 de la edición 21 (2024).

Pero la cuestión es que nos encontramos ante un procedimiento concreto, dotado de rasgos específicos marcados por la recuperación del poder legislativo por las Cortes Generales tras realizar un acto de control sobre una disposición con rango de ley adoptada por el Ejecutivo, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, y esa urgente necesidad justifica que la Constitución establezca la urgencia para el procedimiento legislativo, y que esta condición deba ser tenida en cuenta por la Mesa de la Cámara a la hora de ampliar el plazo de presentación de enmiendas.

2. *La normativa y práctica parlamentaria sobre la ampliación y la reducción de los plazos de enmiendas en el Congreso de los Diputados*

El procedimiento de urgencia al que remite la Constitución no implica ni más ni menos trámites que el hecho de que los plazos establecidos con carácter ordinario se reducen a la mitad, según establece el artículo 94 RCD, y ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 91, que es precisamente el que centra la cuestión litigiosa, pues es el que atribuye a la Mesa de la Cámara la facultad de «acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en este Reglamento». Claro que, en su apartado 2, el mismo artículo 91 dispone que «salvo casos excepcionales, las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad». No se establece un límite de prórrogas, ni siquiera para el procedimiento de urgencia, y ello ha llevado a la práctica parlamentaria a concatenar normalmente dichas prórrogas de manera general para los proyectos y proposiciones de ley, con el objetivo de que los parlamentarios dispongan de más tiempo para estudiar las iniciativas legislativas y presentar sus enmiendas a las mismas, si bien esta práctica está comenzando a suponer una concatenación de prórrogas demasiado extensa. Así, en el caso que nos ocupa, una vez convalidado el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó la apertura del plazo de enmiendas, de ocho días hábiles al tramitarse el proyecto por el procedimiento de urgencia, y la remisión del proyecto de ley proveniente del Real Decreto-ley a la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a efectos de su aprobación con competencia legislativa plena.

El plazo de enmiendas inicial, que expiraba el 15 de febrero de 2021, fue ampliado sucesivamente por la Mesa de la Cámara, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de los Diputados y la práctica parlamentaria, hasta llegar a setenta ampliaciones en la reunión del órgano rector del 14 de noviembre de 2022, momento en que la portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicitó a la Mesa de la Cámara reconsideración de su acuerdo de nueva prórroga.

Debemos traer de nuevo a colación que, en lo relativo al derecho de enmienda, la STC 139/2017, que recoge doctrina consolidada, señala que «los Reglamentos de las cámaras, al establecer las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, no pueden desconocer esta cualidad de elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), lo que ciertamente ocurriría, invadiendo este contenido indisponible para las cámaras, si lo vacían de contenido, lo someten a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho»; así como, evidentemente, «cuando de manera absoluta se impida, se prohíba o se excluya el ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo». En definitiva, aunque «excepcionalmente puedan existir supuestos de supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda», su exclusión supone «un menoscabo constitucionalmente inaceptable del principio democrático y del pluralismo político que deben presidir e informar el procedimiento legislativo, también el de lectura única».

Cierto es que, como hemos señalado, Legislatura tras Legislatura, las iniciativas legislativas suelen ver prorrogados una y otra vez los plazos de presentación de enmiendas, tanto a la totalidad, como al articulado. La Mesa de la Cámara responde a distintos fundamentos para ampliar más o menos dichos plazos, bien sea como hemos señalado la necesidad de disponer de más tiempo por los grupos parlamentarios para la presentación de sus enmiendas, el impulso del Gobierno para llevar a cabo su programa normativo, o la premura en la transposición de Directivas europeas, por ejemplo, cuestiones todas ellas que corresponde valorar a la Mesa de la Cámara.

Los diputados recurrentes sostienen que los acuerdos impugnados, que ampliaron por septuagésima primera vez el plazo de presentación de enmiendas, no respondían a la necesidad de otorgar a los diputados el plazo necesario para presentar enmiendas adicionales, sino al apoyo por parte de la Mesa del Congreso a los intereses del Gobierno, que prefería el mantenimiento en sus estrictos términos del real decreto-ley a la existencia de un debate parlamentario sobre el mismo en el seno del pertinente procedimiento ex art. 86.3 CE. La inexistencia de motivación suficiente en los acuerdos de la Mesa no permite conocer la razón de la nueva prórroga, que normalmente se hace de manera automática cuando un grupo la solicita.

El Ministerio Fiscal invoca la jurisprudencia constitucional (con cita, en particular, de la STC 167/2023, de 22 de noviembre) y afirma que la autonomía normativa de las cámaras comporta el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de su reglamentación, si bien dentro de ciertos límites como son, entre otros, que debe hacerse una exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones del representante público y motivar las razones de su aplicación, así como la necesidad de que los acuerdos que sean restrictivos del *ius in officium* no resulten arbitrarios o manifiestamente irrazonables, para lo que deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada.

Como hemos señalado, no hay una previsión normativa expresa acerca del número máximo de prórrogas que la Mesa puede acordar, pero debe tenerse en cuenta que la fijación de los plazos está íntimamente ligada al principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y por ello señala la Sentencia que nos ocupa que la omisión en la regulación o silencio de esta no puede convertirse en amparo o pretexto para un proceder de la Mesa de la Cámara que conduzca a la inefectividad del derecho de los diputados a presentar enmiendas al proyecto de ley, haciéndolo inviable en el curso de la Legislatura en la que tiene que aprobarse, al caducar cuando la misma finaliza (art. 207 RCD), pues lo contrario equivaldría a emplear la omisión o silencio reglamentario como una habilitación para impedir el ejercicio natural de la función parlamentaria, en relación con el derecho de enmienda que, como ya hemos señalado, «entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en

el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios» (STC 139/2017, FJ 5).

En efecto, a partir de una interpretación teleológica de los preceptos constitucionales (arts. 23.2 y 86.3 CE) y reglamentarios (arts. 91, 110 y 154 RCD) en juego, se infiere que la facultad excepcional de la Mesa del Congreso de prorrogar el plazo de presentación de enmiendas durante la tramitación como proyecto de ley de un decreto-ley no puede ser otra que la de favorecer el correcto ejercicio por parte de los parlamentarios de su *ius in officium* en el desarrollo del procedimiento legislativo, al permitirles disfrutar de más tiempo para el adecuado análisis del proyecto de ley (presentando en su caso las enmiendas oportunas), lo que resultará particularmente indicado si la complejidad o dificultad del texto, o la sobrecarga de trabajo para los grupos como consecuencia de la tramitación simultánea de varios proyectos o proposiciones de ley, así lo aconseje. Pero, como ya hemos advertido, esa facultad no puede convertirse en pretexto o subterfugio para una actuación de la Mesa de la Cámara que conduzca a la inefectividad del derecho de los diputados a pronunciarse sobre un proyecto legislativo que el Pleno ha decidido tramitar, y que se tramita por el procedimiento de urgencia, al paralizar indefinidamente la tramitación de este mediante la ampliación sucesiva y sin justificación del plazo de presentación de enmiendas, máxime cuando un grupo parlamentario ha solicitado que se ponga fin al plazo de enmiendas y una reconsideración del acuerdo denegatorio de la Mesa.

3. Las facultades de las Mesas como órganos rectores en el marco del principio de autonomía parlamentaria y la debida motivación de sus acuerdos

El principio de autonomía parlamentaria reconocido por el art. 72.1 CE se fundamenta en la necesidad de sustraer a las cámaras legislativas de posibles intromisiones de otros poderes del Estado, especialmente del Ejecutivo. Señala concretamente el Tribunal Constitucional que la denominada «autonomía normativa» dota a las cámaras parlamentarias de una esfera de decisión propia que se plasma en la potestad de aprobar sus propios Reglamentos, que tienen fuerza de ley, y también comporta el reconocimiento de un margen de interpretación suficiente de esa reglamentación interna a sus órganos

de gobierno (por todas, SSTC 109/2016, de 7 de junio, y 120/2025, de 26 de mayo).

Ahora bien, esa facultad interpretativa no es ni puede ser absoluta, sino que está sujeta a límites derivados, por un lado, de la subordinación del intérprete a la Constitución (art. 9.1 CE), a la ley y al propio Reglamento parlamentario, y por otro, de la eventual afectación que esa facultad interpretativa pueda tener en el ámbito del derecho de representación política consagrado en el artículo 23 de la CE, lo que determina que debe hacerse una exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y motivar las razones de su aplicación (SSTC 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 7, y 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5, por todas). A este respecto, el ejercicio de la función legislativa constituye la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático, y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante.

Las asambleas legislativas son órganos complejos que, en el marco de su autonomía, se dotan de elementos organizativos internos, debiendo distinguirse, entre órganos funcionales (pleno, comisiones, ponencias y subcomisiones) y órganos de gobierno, y dentro de estos entre órganos rectores (Presidente y Mesa) y representativos (Junta de Portavoces). Los primeros son órganos de naturaleza técnico-administrativa, a los que corresponde impulsar los trabajos de la Cámara, son elegidos por el Pleno y deben funcionar con objetividad, mientras que la Junta de Portavoces reúne a los grupos parlamentarios, que representan en ella sus intereses partidarios. De aquí que la Junta de Portavoces adopte sus acuerdos por voto ponderado y la Mesa por cabezas.

En concreto, la Mesa del Congreso de los Diputados tiene encomendadas por el Reglamento importantes funciones, entre las que destacan las de «adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara», «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos», «decidir la tramitación de todos

los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento», «programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del pleno y de las comisiones para cada periodo de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la junta de portavoces», y «cualesquiera otras funciones que no estén atribuidas a un órgano específico» (artículo 31.1 1º, 4º, 5º y 6º y 7º RCD).

La Mesa debe administrar todas estas funciones, especialmente las que afectan directamente al *ius in officium* de los representantes, en atención a criterios técnico-jurídicos y no mediante juicios sobre oportunidad política, pues como órgano rector de la Cámara tiene, insistimos, una función institucional. La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones (aunque no siempre de igual manera) sobre la potestad de calificación de las Mesas de las Cámaras, exigiendo esa juridicidad en garantía de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 23.

Además, el apartado segundo del artículo 31 establece que «si un miembro de la Cámara o un Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4.º y 5.º del apartado anterior, podrá solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada».

La motivación reviste un carácter esencial, puesto que las Mesas ejercen potestades públicas sujetas al ordenamiento jurídico, y esta motivación ha de ser expresa, suficiente y adecuada, debiendo ser toda interpretación de las normas la más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales (STC 27/2011).

El acuerdo de la Mesa de la Cámara en contestación a la solicitud de reconsideración del grupo parlamentario de una nueva prórroga, fue del siguiente tenor «Teniendo en cuenta que no se trataría de una solicitud de reconsideración de las previstas en el artículo 31.2 del Reglamento, comunicar al grupo parlamentario autor del presente escrito que no procede acceder a lo solicitado, toda vez que la competencia para decidir en cuanto a la ampliación de los plazos de enmiendas le corresponde a la Mesa, que decide en este punto de

forma autónoma, sin estar supeditada a la iniciativa de los grupos, en aplicación del artículo 91 del Reglamento».

Es en nuestra opinión es discutible que, como señala el acuerdo de desestimación de la Mesa, no se trate de una solicitud de reconsideración de las previstas en el artículo 31.2 del Reglamento, pues el punto 5º del art. 31 señala que es facultad de la Mesa «decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento», y no cabe pensar que sea otra cosa la reconsideración de la prórroga de un plazo de enmiendas que impide que continúe la tramitación de un procedimiento legislativo.

De haberse calificado como reconsideración, al amparo del artículo 31.2 del Reglamento, la Mesa debería haber oído el parecer de la Junta de Portavoces, y resolver motivadamente.

En la resolución de la reconsideración la Mesa alegó que la ampliación de plazos no era una decisión susceptible de reconsideración de las previstas en el artículo 31.2 del Reglamento, lo que tal vez debería llevarnos a la conclusión de que, en la medida en que los derechos de los diputados se ven afectados por los acuerdos de dicho órgano rector, tal vez convendría ampliar el objeto de dicho recurso, así como garantizar que la Mesa resuelve conforme a criterios técnico-jurídicos.

En el Derecho parlamentario de Estados Unidos, determinadas resoluciones de la Mesa (Bureau o Steering Committee), del Speaker of the House o del Presidente del Senado, pueden ser apeladas por los congresistas o senadores para ser debatidas en el Pleno de la respectiva cámara. Si la mayoría de los miembros presentes vota a favor de revocar la decisión, la resolución del Presidente o de la Mesa puede ser anulada.

En una reforma del Reglamento podría contemplarse, para ciertos supuestos, un tipo de recurso ante el Pleno de la Cámara. La Resolución de la Presidencia, de 2 de noviembre de 1983, permite la delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refiere el artículo 44 del Reglamento (entre ellas acordar la comparecencia de miembros del Gobierno), pero la práctica parlamentaria permite dos soluciones diferentes respecto de esta delegación cuando el acuerdo de la Mesa de la Comisión es de rechazo de

la solicitud de un Grupo Parlamentario y no se toma por unanimidad: puede entenderse rechazada sin más (delegación incondicionada) o entenderse que la delegación en la Mesa es condicionada y que, si no hay unanimidad para rechazar la solicitud, debe pronunciarse la Comisión, recuperando su competencia.

Puede traerse a colación el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que reconoce que «toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales». Este recurso, para ser efectivo, debe ser accesible y adecuado. La «autoridad» que resuelva dicho recurso no debe ser necesariamente de carácter judicial, pero, de no serlo, sus facultades y garantías deben ser relevantes para determinar si el recurso ante él es efectivo. En este sentido, el hecho de que no se resolviese un recurso de reconsideración presentado contra la calificación de dos enmiendas que se consideraban inconexas con el texto objeto de tramitación, fue tenido en cuenta por el ATC 177/2022, de 19 de diciembre de 2022, a la hora de acordar medida cautelar inaudita parte de suspensión de la tramitación de dichas enmiendas, de conformidad con el art. 56.6 LOTC por el Tribunal Constitucional por primera vez en el ámbito del procedimiento legislativo.

En el supuesto enjuiciado el único razonamiento para rechazar la solicitud de reconsideración formulada por los recurrentes fue que «la Mesa del Congreso tiene competencia para decidir sobre la ampliación de los plazos de enmiendas de forma autónoma, sin estar supeditada a la iniciativa de los grupos, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 del Reglamento». Es decir, la solicitud de reconsideración se desestima argumentando que la Mesa tiene competencia en la materia, lo que no permite conocer los motivos que justificaban la decisión adoptada e impide descartar, por tanto, su carácter arbitrario. Ello supone que el acuerdo de la Mesa carece de la suficiente y debida motivación para conocer si la septuagésima primera ampliación del plazo de presentación de enmiendas estaba objetivamente justificada para garantizar el derecho de los parlamentarios solicitantes a disponer de un tiempo necesario para poder estudiar el proyecto y presentar sus enmiendas.

A este respecto hay que insistir en que, como establece la jurisprudencia constitucional, la motivación no debe ser meramente formal, sino también material, a fin de que tras ella no se esconda un juicio sobre la oportunidad política de esa iniciativa, lesivo del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana.

La nulidad de los acuerdos de la Mesa se basa por el Alto Tribunal, esencialmente, en que, aunque el Derecho parlamentario sea un derecho autoestatuido y los Reglamentos se interpreten conforme a un criterio de flexibilidad, dicha flexibilidad no puede implicar que las decisiones de los órganos de las Cámaras impidan a los diputados ejercer las funciones que derivan del derecho al ejercicio al cargo público representativo. Tal es el caso si, como ocurre aquí, las iniciativas dejan de ser tramitadas y quedan yermas en el estado de actividad de las comisiones competentes como consecuencia de la ampliación sucesiva de enmiendas sin suficiente motivación por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados.

Son muchas las prácticas que pueden llevar a que una iniciativa caduque con el final de la Legislatura y permanezca sine die en el listado de actividad de Pleno o de las Comisiones. En sentido análogo, puede citarse la STC 12/2019, de 28 de enero, en la que el Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo promovido por dos procuradores de las Cortes de Castilla y León frente a los acuerdos adoptados por la Mesa de las Cortes de Castilla y León en relación con la paralización de las actividades de una comisión parlamentaria de investigación. En este caso, tras la creación de una comisión de investigación se dejó transcurrir el tiempo sin dinamizar la Comisión y sin celebrar las comparecencias solicitadas, a pesar de los requerimientos de impulso trasladados por diversos miembros de la Comisión, siendo el resultado, en su conjunto, a juicio del Alto Tribunal, «un panorama de restricción de la actividad de la Comisión que da como resultado una perturbación en la ejecución natural de sus tareas, sobre todo en lo relativo a las comparecencias acordadas años atrás, en 2016, acercándose las fechas del final de la Legislatura sin culminación de la investigación y con peligro de frustración del propósito perseguido». Sin afirmar que exista intencionalidad lesiva del artículo 23.2 CE, entiende que se ha producido «objetiva

o materialmente» una obstaculización impropia e intensa del natural ejercicio del derecho fundamental reconocido en dicho artículo. Así, recordando la jurisprudencia constitucional reiterada según la cual al Tribunal Constitucional le corresponde controlar que, en los supuestos en que las resoluciones o acuerdos de las mesas de los Parlamentos sean restrictivas del *ius in officium*, las mismas vayan acompañadas de una motivación expresa, suficiente y adecuada, concluye señalando que, si bien el Reglamento de las Cortes de Castilla y León no otorga un derecho a la convocatoria de las comisiones o a la determinación del calendario de comparecencias, dicha omisión no puede convertirse en pretexto para «un proceder que conduzca a la inefectividad de la investigación, haciéndola inviable en el curso de la Legislatura en la que tiene que producirse, al quedar extinguida la Comisión cuando la misma finaliza, pues lo contrario equivaldría a emplear la omisión o silencio reglamentario como una habilitación para impedir el ejercicio natural de la función parlamentaria que en esas comisiones se despliega en relación con asuntos de interés público y en desarrollo, como se dijo en el fundamento jurídico anterior, del *ius in officium* tutelado por el artículo 23.2 CE (…)». Así, entendió que, los argumentos contenidos en el acuerdo de la Mesa impugnado, en definitiva, no cumplían las exigencias de motivación asociadas a su doctrina al derecho fundamental que está comprometido, el *ius in officium* (FJ 5 y 6).

Aunque en aquella ocasión la facultad afectada integrada en el derecho del art. 23.2 CE se enmarcaba dentro de la función parlamentaria de control al Gobierno, el Tribunal Constitucional ha entendido que la facultad de presentar iniciativas legislativas y enmiendas forma también parte de su contenido, por lo que ahora ha extendido, muy acertadamente, esta interpretación de la paralización de la actividad parlamentaria al ámbito de la función legislativa, función por excelencia del Parlamento, y es muy destacable la unanimidad que ha respaldado el Fallo, así como el hecho de que los fundamentos del mismo tengan un potencial alcance general en cuanto a los acuerdos de las Mesas como órganos rectores, en las materias más importantes relacionadas con *el ius in officium* de los representantes, para garnatizar el correcto funcionamiento de la democracia parlamentaria.

A este respecto, la XV Legislatura está planteando diversos retos para el funcionamiento de las Cámaras, con distintas mayorías en cada una de ellas, lo que está causando una cascada de conflictos de competencias entre Congreso y Senado. Entre otras causas, las proposiciones de ley presentadas en el Senado son objeto de debate y votación de toma en consideración en dicha Cámara tras lo cual son remitidas al Congreso para su tramitación, si bien los plazos de enmiendas se amplían sistemáticamente, haciendo difícil no sospechar que no vayan a ser objeto de debate en Comisión durante el resto de la Legislatura. Esta circunstancia ha determinado que el 19 de noviembre de 2025 se aprobase por el Pleno del Senado un nuevo conflicto de atribuciones con el Congreso de los Diputados, para que «se acuerde la inmediata conclusión de los plazos de enmiendas de todas las proposiciones de ley remitidas por el Senado que, a fecha de la notificación del requerimiento, hayan superado la duración de la única posible prórroga que permite el artículo 91 del Reglamento del Congreso de los Diputados», sin que dicho requerimiento fuese atendido.

III. Conclusiones

La Sentencia 32/2026, de 14 de abril, del Tribunal Constitucional, se pronuncia sobre una faceta del derecho fundamental de representación política consagrado en el artículo 23 de la CE sobre la que aún no había doctrina constitucional, y el alcance de su Fallo, tomado por unanimidad, trasciende el caso concreto proyectando un alcance general, pues afecta directamente a las facultades de los órganos rectores de las Cámaras, en cuanto al margen de discrecionalidad que éstos tienen para aplicar e interpretar las normas, y ordenar la vida parlamentaria, resultando que no pueden considerarse libres de motivación y límite alguno, amparados en una autonomía que se manifiesta especialmente ad extra de la propia Cámara y en relación con los demás poderes, especialmente del Ejecutivo, pero que ad intra no puede hacerse valer frente a los parlamentarios cuando solicitan reconsideración de sus acuerdos, pues la Mesa es un órgano institucional que debe resolver las cuestiones relacionadas con el Derecho parlamentario con criterios técnico-jurídicos, debiendo interpretar restrictivamente todas aquellas normas o prácticas que puedan supo-

ner una limitación al ejercicio de los derechos o atribuciones de los parlamentarios que formen parte de su *ius in officium*.

La falta de motivación contradice la doctrina constitucional. La STC 30/2024, de 28 de febrero subraya que la autonomía normativa de las cámaras comporta el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de su reglamentación, si bien dentro de ciertos límites como son, entre otros, que sus acuerdos deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada, especialmente exigible cuando sean restrictivos del *ius in officium*, para evitar que puedan resultar arbitrarios o manifiestamente irrazonables.

La solicitud de reconsideración se desestimó argumentando que la Mesa tiene competencia en la materia, lo que no permite conocer los motivos que justificaban la decisión adoptada e impide descartar, por tanto, su carácter arbitrario. Ello supone que el acuerdo de la Mesa carece de la suficiente y debida motivación para conocer si la septuagésima primera ampliación del plazo de presentación de enmiendas estaba objetivamente justificada para garantizar el derecho de los parlamentarios solicitantes a disponer de un tiempo necesario para poder articular dichas enmiendas. En definitiva, no existe en los acuerdos impugnados ningún razonamiento que permita excluir que con la decisión de ampliar una vez más el plazo de presentación de enmiendas se estaba bloqueando indebidamente la normal tramitación de una iniciativa legislativa por el procedimiento de urgencia.

En conclusión, la ausencia total de motivación sobre la necesidad de la decisión adoptada determinó que se estimara producida la vulneración de los derechos fundamentales alegados por los recurrentes, por lo que se estimó el recurso de amparo, declarando la nulidad de los acuerdos impugnados, sin que procediera adoptar ninguna otra medida, por tratarse de una lesión producida en una Legislatura ya concluida.

Esta Sentencia, aprobada por unanimidad, supone un precedente fundamental a la hora de garantizar a las Cámaras el ejercicio de sus funciones constitucionales, sin que sus órganos rectores puedan adoptar decisiones desprovistas de motivación que puedan paralizar su funcionamiento. Aunque otras prácticas contrarias a la esencia del parlamentarismo no han merecido la consideración de

inconstitucionales, no por ello se trata de prácticas deseables, sino que, sencillamente, la desvirtuación no alcanza, a juicio del Alto Tribunal, entidad constitucional, pero no por ello debe tenderse a su generalización. Puede concluirse que, a la luz de esta Sentencia, es claro que la voluntad de la mayoría no salva de la aplicación correcta de los Reglamentos de las Cámaras. Por ello, los órganos rectores no pueden con su actuación limitar la participación de los parlamentarios en las funciones constitucionales, pues, como señala Aragón Reyes, en definitiva, la democracia constitucional no significa otra cosa que el establecimiento de reglas de Derecho que limitan efectivamente el poder de la propia mayoría[5].

[5] Aragón Reyes, M. (2019). El futuro de la justicia constitucional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional,* 23(1), 11-41.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 333-349
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1933

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SENTENCIA CONTRA LA SUSTRACCIÓN DEL DERECHO DE ENMIENDA EN LAS LECTURAS ÚNICAS. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 22/2026 DE 11 DE MARZO. RECURSO DE AMPARO NÚM. 5996-2021 (BOE NÚM. 91, DE 14 DE ABRIL DE 2026)

THE CONSTITUTIONAL COURT RULES AGAINST THE DEPRIVATION OF THE RIGHT TO AMEND IN SINGLE-READING PROCEDURES. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 22/2026, OF MARCH 11. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 5996-2021 (BOE NUM. 91, OF APRIL 14, 2026)

Enrique Ortea
Letrado de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0003-0291-7835

RESUMEN

La STC 22/2026 declara la inconstitucionalidad del acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid por el que se somete al Pleno de la Cámara la tramitación de una iniciativa por el procedimiento de lectura única, que en la regulación vigente en aquel momento (ya derogada) implicaba la imposibilidad de ejercer el derecho de enmienda. La resolución presenta los supuestos en los que ese elemento integrante del ius in officium puede excluirse y analiza la naturaleza del acuerdo del órgano rector. Además de estudiar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional y de los votos particulares, el comentario critica el escaso alcance del fallo y cuestiona la argumentación que sostiene la existencia de un deber de la Mesa de actuar contra el Reglamento.

Palabras clave: acuerdos de la Mesa, Derecho de enmienda, Ius in officium*, Lectura única, Minoría parlamentaria.*

Artículos clave: 81-92 CE, 150 RC, 129 RSD.

Resoluciones relacionadas: SSTC 44/1995, 136/2011, 111/2016, 139/2017.

ABSTRACT

STC 22/2026 declares unconstitutional the decision of the Bureau of the Asamblea de Madrid to submit a legislative initiative to the Plenary under the single-reading procedure, which, under the rules in force at the time (now repealed), entailed the impossibility of exercising the right to amend. The judgment identifies the exceptional circumstances in which this component of the parliamentary ius in officium may be restricted. It also examines the legal nature of the Bureau's decision. In addition to studying both the Constitutional Court's reasoning and the dissenting opinions, this commentary criticises the limited practical effects of the ruling and questions the argument supporting the existence of a Bureau's duty to act contrary to the express wording of the parliamentary Rules of Procedure.

Keywords: bureau decisions; right of amendment; ius in officium; *single-reading procedure; parliamentary minority.*

Key articles: Articles 81–92 of the Spanish Constitution (CE), Article 150 of the Rules of Procedure of the Congress (RC), Article 129 of the Rules of Procedure of the Senate (RSD).

Related decisions: SSTC 44/1995, 136/2011, 111/2016, 139/2017.

El hombre del traje gris
Saca un sucio calendario del bolsillo y grita
¿Quién me ha robado el mes de abril?
¿Cómo pudo sucederme a mí?
Joaquín Sabina

La STC 22/2026 es una de las tres sentencias (véanse también las SSTC 3/2026 y 5/2026) que en lo que llevamos de año ha sacado los colores a la Asamblea de Madrid por vulnerar el derecho de sus propios diputados a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE). En este caso, el coscorrón quizás duele menos porque responde a la aplicación de una regulación reglamentaria ya abandonada, a saber, aquella que excluía la posibilidad de presentar enmiendas en el procedimiento legislativo de lectura única. Sin embargo, el hecho de que venga a sumarse a otros tantos recursos de amparo estimados por la jurisdicción constitucional da que pensar respecto a la protección de las minorías en determinados contextos de mayorías absolutas, ya sean de bloque o de un solo color, como la que se da en el Parlamento madrileño. En todo caso, la resolución dictada por la jurisdicción constitucional tiene trascendencia más allá del enésimo pleito de la Cámara autonómica. Su valor se proyecta en cuestiones tales como la clarificación de la doctrina del Tribunal en relación con la exclusión del derecho de enmienda en casos concretos y, en lo que aquí interesa, en el procedimiento de lectura única; así como respecto de la posibilidad de recurrir acuerdos de la Mesa en el *iter* legislativo.

I. Objeto de la controversia

El supuesto de hecho que aquí se plantea no tiene mucha complicación. Presentada una proposición de ley por el grupo que tiene mayoría absoluta en la Cámara[1], este solicita su tramitación por el procedimiento de lectura única, a lo que accede la Mesa, una vez que

[1] El texto es una modificación de la Ley reguladora de la radiotelevisión pública madrileña (Ley 8/2015, de 28 de diciembre) que persigue dotar de poderes más amplios a su director general y crea la figura del administrador provisional. Ello supone a juicio de los parlamentarios que acuden en amparo una afectación directa al desarrollo legislativo del control parlamentario de los medios de comunicación públicos.

ya se ha recabado el acuerdo de la Junta de Portavoces. Frente a ese acuerdo del órgano rector, otro grupo distinto presenta una solicitud de reconsideración, que es inadmitida por falta de legitimación. A continuación, incluido el asunto en el orden del día del Pleno, este acuerda la toma en consideración y la tramitación en lectura única de la iniciativa. Seguidamente se sustancia esta última, quedando la iniciativa convertida en ley. Nada más y nada menos. Los recurrentes se dirigen contra el acuerdo de la Mesa, que es, en puridad, el objeto del pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

La polémica radica en que la aplicación del mencionado procedimiento legislativo especial implicó, conforme a la interpretación de un precepto reglamentario hoy derogado, la imposibilidad de presentar enmiendas. Los diputados únicamente pudieron pronunciarse respecto del texto en la sesión plenaria con un voto sobre la iniciativa original en los estrictos términos de su autor, sin que cupiera posibilidad alguna de proponer una modificación de su contenido.

Los recurrentes plantean una posición de máximos: parece que tratan de estirar el chicle todo lo posible y van mucho más allá de cuestionar la decisión de la Mesa en sí, buscando derivar de su nulidad análoga fortuna para todo lo que vino después. Por pedir que no quede. Así pues, tras exponer el contenido de la iniciativa, razonan que esta no se ajusta a los requisitos materiales para ser tramitada por el procedimiento de lectura única y que, incluso si así fuera, la STC 139/2017 ya estableció que ese curso legislativo especial no era óbice para la presentación de enmiendas. Imputa la consiguiente vulneración del derecho de los parlamentarios a la decisión del órgano rector, la cual habría producido «una alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la Cámara». Esto daría pie a que el Tribunal se formulase una autocuestión de constitucionalidad sobre la ley aprobada.

Las tesis de los recurrentes son contestadas por los Letrados de la Asamblea. Ante el vicio de pedir, la virtud de no dar. Empiezan planteando dos óbices procesales, a saber, que el propósito real no es ir contra el acuerdo de la Mesa sino contra la propia ley y que el objeto del recurso debería ser el acuerdo del Pleno, no la propuesta que a este se le plantea. Niegan también la especial trascendencia constitucional. Después, bajo el paraguas del amplio margen de discrecionalidad del

que gozan los órganos parlamentarios, sostienen que el contenido de la proposición encaja en los requisitos para ser tramitado en lectura única y que en todo momento se respetó la regulación reglamentaria, coincidente además con la vigente en otras Asambleas legislativas.

Finalmente, el Ministerio Fiscal comparte la idea de que la proposición no encaja en el molde de aquellas susceptibles de ser canalizadas por la vía especial aquí analizada. Así pues, señala que la Mesa no debería «forzar la aplicación de un proceso legislativo no aplicable al caso», cosa que habría hecho. Máxime cuando ello suponía privar a los diputados del derecho a presentar enmiendas.

Así pues, presentada esta miscelánea de pareceres, nos ocuparemos de aquellos aspectos en los que el Tribunal Constitucional se ha centrado en su pronunciamiento. Hay múltiples alegaciones a las que no les dedica casi espacio, fijando su atención únicamente en las cuestiones que a continuación se reseñan y que son en realidad las que sustentan su fallo.

II. El derecho de enmienda como instrumento de participación de las minorías

Ya sabemos que el procedimiento legislativo tiene una vertiente técnica, pero también una política. García-Escudero Márquez (2006, p. 42) explica que esta supone que no sea suficiente que «el texto final de la ley refleje la voluntad de la mayoría», sino que exige «que a lo largo de su debate participe y se exprese la voluntad de la minoría, con la debida publicidad». Más allá de los turnos de intervención en cada discusión parlamentaria, la herramienta fundamental que canaliza esa participación en el *iter* legislativo son las enmiendas, es decir, las propuestas de alteración del proyecto o proposición inicial con el fin de lograr la traducción normativa de una orientación política determinada. Que esas modificaciones (ya sean cambios en la redacción, supresión o adición de elementos) acaben integrándose en el producto último dependerá de múltiples variables políticas. Así pues, a priori cabe pensar que la máxima aspiración del titular de la iniciativa es que esta salga inalterada del Parlamento. No obstante, también es posible que acepte una nueva configuración con el propósito de lograr mayores apoyos o de integrar voluntades distintas. Independientemente de lo que busque su impulsor, podemos

ver que la minoría encuentra utilidad en las enmiendas: si se aceptan, logran poner su sello en un texto legal que podría haber sido aprobado sin su apoyo en unos términos menos favorables para sus intereses o posiciones; si se rechazan, habrán podido evidenciar su parecer y presentar una alternativa a la mayoría. Este juego de los actores parlamentarios lo expresa la tradicional fórmula «the majority shall have its way, the minority must have its say», que el Tribunal Constitucional, en el FJ 5 de la STC 22/2026, desarrolla de una forma un poquito menos poética:

> En efecto, el principio democrático exige que en el procedimiento legislativo la minoría pueda hacer propuestas y pronunciarse sobre las de la mayoría [SSTC 136/2011, FJ 5, o 111/2016, de 9 de junio, FJ 8 c)], de modo que, si bien es cierto que la decisión final del procedimiento corresponde en nuestro ordenamiento por regla general, como es propio del principio democrático, a la mayoría, no es menos cierto, sin embargo, que aquella decisión, por exigirlo así la naturaleza democrática del procedimiento legislativo, no puede adoptarse sin la participación y sin haber oído antes a la minoría. […]

Sobre estas bases, tampoco nos es desconocido que el máximo intérprete de la Constitución ha reiterado desde hace lustros que el derecho de enmienda se integra en el *ius in officium* de los parlamentarios, es decir, en aquella esfera de facultades de Sus Señorías ínsita en el artículo 23.2 de la Constitución y que, en consecuencia, halla la máxima tutela en nuestro sistema de derechos fundamentales. Basta recordar, entre otras, las SSTC 44/1995 (FJ 3), 136/2011 (FJ 6), 111/2016 (FJ 8), 139/2017 (FJ 6), solo por citar algunas que aparecen referenciadas en la STC 22/2026. En el presente caso, una precisión importante contenida en esta última resolución es la relativa a los casos de «supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda», que en el FJ 5 aparecen explicitados, como ya ocurría en la STC 139/2017 (FJ 6). Son dos.

Por un lado, las iniciativas que tienen «naturaleza negociada y paccionada», en tanto que se perseguiría «preservar un elemento nuclear y que forma parte del contenido mínimo de la garantía de la foralidad». Como explicaba García Rocha (2020, p. 221), «la presentación de enmiendas al articulado en tales supuestos sí entraría en abierta contradicción con la lógica perseguida por este tipo de

tramitación en el entendido de que se utiliza precisamente la lectura única para vehicular un voto de ratificación de las Cortes Generales a una norma cuyo contenido se somete, una vez cerrado, a su consideración». A nivel estatal, algunas normas incorporan previsiones a propósito de su eventual modificación, por ejemplo, el artículo 71.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, así como el artículo 6 de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra o la Disposición adicional segunda de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por otro lado, los casos en los que «la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo puedan justificar también excepcionalmente una supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, al devenir este superfluo». Como ejemplo de esta circunstancia estaría aquel supuesto en el que, siguiendo la STC 139/2017, «sea precisa la unanimidad de los diputados o grupos parlamentarios para activar una determinada iniciativa o procedimiento legislativo». Nos encontramos ante una consecuencia derivada de dos realidades: el carácter autoestatuido del Derecho parlamentario y, sobre todo, que el Tribunal Constitucional haya configurado el contenido del *ius in officium* a partir de las demandas de quienes padecen su lesión. En la medida en que, en principio, el titular de un derecho puede renunciar a él, si este consiente en la tramitación por un procedimiento que excluye la presentación de enmiendas, no podrá más adelante alegar que se ha lesionado su posición jurídica. No obstante, la exigencia de unanimidad implica que no pueda presumirse la renuncia por parte de un parlamentario: debe existir una exteriorización expresa o, siquiera, una aquiescencia suficiente.

Más allá de estos supuestos, el Tribunal Constitucional no reconoce margen para excluir el derecho de enmienda. No se podrá dar ni siquiera cuando esté prevista en norma reglamentaria, pues el contenido de esta debe ser coherente con el *corpus* jurisprudencial que hemos presentado:

> los reglamentos de las Cámaras, al establecer las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, no pueden desconocer esta cualidad de elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), lo que ciertamente ocurriría, invadiendo este contenido indisponible para las Cámaras, si lo vacían de contenido, lo someten a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8; 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 161/1987, de 27 de octubre, FJ 5; 196/1987, de 11 de diciembre, FJ 5, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5). (FJ 5)

II. El procedimiento de lectura única como riesgo para los derechos de las minorías y el rol tuitivo de la mesa

Lo antedicho ya conduciría incluso al lector menos avispado a intuir en qué sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional. Sin embargo, abusamos de su paciencia para detenernos en las consideraciones que aquel formula respecto del procedimiento de tramitación directa y en lectura única de las iniciativas legislativas. Su especialidad radica en la limitación de los órganos que participan en la fase constitutiva: solo en el Pleno se producirá el debate y votación del texto. Siguiendo la formulación del Reglamento del Congreso, en el resto de Parlamentos se reserva dicha posibilidad para los casos en que «la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita». Así ocurría y ocurre en la Asamblea de Madrid. El Tribunal Constitucional se ha hartado de analizar el significado de esos conceptos abiertos (por ejemplo, SSTC 45/2019 y 96/2019, con citas de otras tantas como las SSTC 139/2017, 153/2016, 185/2016, 215/2016), cuestión sobre la que se ahorra (y nos ahorra) volver.

En esta ocasión sí que presenta tal tramitación de una forma singular, viéndola desde la perspectiva de todos los elementos integrantes del procedimiento según el Reglamento (que habla de una decisión del «Pleno, a propuesta de la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces»). Así, consagra la idea de que estamos ante «un acto complejo en el que se produce la concurrencia

de dos voluntades. Sin la propuesta de la mesa, el pleno no puede adoptar decisión alguna por lo que aquella es condición necesaria para que se pueda adoptar esta» (FJ 2). Por lo tanto, distingue dos acuerdos: el de la Mesa de proponer al Pleno la tramitación en lectura única y el del Pleno de acordarla[2]. Es necesario que concurra la voluntad de cada uno de los órganos, sucesivamente, para que se dé la tramitación en lectura única.

Recupera aquí una clarificación que había hecho en la STC 110/2019: aunque exista una propuesta primigenia que se eleva a la Mesa, no es vinculante.

> […] no cabe admitir que la petición por parte del grupo que presenta la proposición de ley a la mesa para que considere la posibilidad de ejercer su facultad de propuesta al Pleno se convierta, frente a la letra y el sentido del artículo 167.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y, desde luego, contra el recto uso de las palabras, en una petición/solicitud vinculante. La propuesta en cuestión pasaría a ser, en tal caso, no de la mesa, sino del peticionario y se perdería con ello, adicionalmente, la garantía de las minorías por la que debe velar, por así haberlo establecido el reglamento, el órgano de gobierno de la Cámara […]

Cuando Castillo López (2020, p. 453) comentó en esta misma Revista aquella resolución, sostenía que el máximo intérprete de la Constitución «entra[ba] a rebatir la tesis de los recurrentes que apuestan por una función de calificación y admisión a trámite de la Mesa en términos de estricta verificación formal». Con buen criterio, hizo notar que «el Pleno de nuestro Alto Tribunal se sirve de una interpretación que tiene como punto de partida la naturaleza del acuerdo de la Mesa, pues no es una resolución que decida sobre la calificación y admisión a trámite de la iniciativa». Lejos de eso, se enmarca en el precepto

[2] La casuística sobre este particular es muy variada. Puede recordarse que Araújo Díaz de Terán (2023, p. 1138) explica cómo en el Congreso de los Diputados tradicionalmente la «decisión de tramitar por el procedimiento de lectura única no venía figurando habitualmente de forma expresa como un punto específico del orden del día del Pleno», sino que se sometía como cuestión previa y se aprobaba por asentimiento. Ello cambió a partir de la X legislatura, momento desde el que «se ha implantado la práctica que anteriormente se había producido de forma ocasional, de manera que se incluye como punto específico del orden del día el acuerdo relativo a la tramitación de una iniciativa por dicho procedimiento».

reglamentario que le atribuye a tal órgano decidir sobre la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, según lo dispuesto en el Reglamento.

Sobre esta base, la jurisdicción constitucional ha caracterizado el papel que la Mesa ha de cumplir cuando le corresponde decidir acerca del procedimiento para tramitar una iniciativa. El FJ 2 de la STC 22/2026 refiere que

> cuando en el Reglamento parlamentario se atribuye a la mesa la facultad de propuesta surge el deber por parte de esta de evitar la vulneración del derecho de representación política, que en este caso debió concretarse […] en no proponer al Pleno la tramitación por un procedimiento de lectura única en el que el derecho de enmienda desaparece –al haberlo así previsto el Reglamento de la Cámara–, cuando no concurra uno de los supuestos excepcionales en los que, en la práctica, el trámite de presentación de enmiendas es superfluo o innecesario.

Es relevante que el Tribunal reconozca un deber del órgano rector. Lo hace en términos muy genéricos y que podrían considerarse aplicables al conjunto de sus decisiones: no adoptar un acuerdo contrario al derecho de representación política de los miembros de la Cámara. En este caso, se concretaría en no someter a la consideración del Pleno la tramitación en lectura única por cuanto que la iniciativa no entraría dentro de aquellos supuestos en los que cabe considerar la exclusión del derecho de enmienda. Parece que eso es lo que quiere decir el Tribunal y no que, contra el tenor del reglamento, en el eventual caso de que aquella se acordara, se abriera un plazo para presentar enmiendas.

De pasada hemos de señalar que en el mismo fundamento jurídico el TC incurre en un lapsus que querríamos olvidar, pero que lamentablemente no puede dejar de evidenciarse. Nos obliga a leer que la lectura única supone «una única lectura, bien ante el Pleno de la Cámara, bien, en su caso, ante la Comisión a la que corresponda conocer de la misma» (FJ 2). Confunde así el Tribunal el referido procedimiento con el de competencia legislativa plena de las Comisiones, que en modo alguno es una modalidad del anterior, y mezcla «única lectura» con «lectura única». El orden de los factores sí altera el producto. A propósito de esta exigencia de mayor

cuidado conceptual al Tribunal, cabe advertir que, si bien ambos procedimientos pueden compartir el propósito de aligerar el trabajo parlamentario, su sentido jurídico-político es muy distinto. Como explica Castillo López (2023, p. 352), existen diferencias profundas vinculadas con el innegable hecho de que «que se sustancie en el Pleno la única lectura otorga a la tramitación parlamentaria un plus de legitimidad democrática frente al caso previsto de competencia legislativa plena»[3]. Esta afirmación tiene una concreción práctica en cuestiones tales como la posibilidad de participación de los parlamentarios miembros de Grupos pequeños o la relevancia mediática de los debates en los distintos órganos.

IV. Y… LA HISTORIA DE SIEMPRE: EL LIMITADO ALCANCE DE LA SENTENCIA

Una vez analizado el tema mollar de la sentencia, a saber, el deber de la Mesa de no proponer al Pleno la adopción de decisiones que implicarían en el caso concreto una vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios, llegamos al momento de ver qué consecuencia práctica tienen sus razonamientos. El redoble de tambores deja paso al *sad trombone*. La expectativa de un pronunciamiento constitucional tuitivo y contundente se disuelve dejando un regusto un tanto amargo. Y es que el Tribunal afirma que «bastará con el reconocimiento del derecho vulnerado y con la anulación de los acuerdos de la Mesa y del Pleno». Un poco palmadita en la espalda, en la línea de lo que solemos encontrarnos en la mayoría de recursos de amparo parlamentarios.

Las altas expectativas frustradas tienen que ver con la inexistente proyección de las conclusiones del Tribunal sobre:

– por una parte, la ley tramitada: en el FJ 2 se explica que «la eventual afección que pueda tener un vicio en el pro-

[3] Precisamente sobre el Pleno como órgano de las Cámaras poco se ha escrito. Quizás porque ya no mucho más pueda decirse después de la exposición de García-Escudero Márquez (2005), para quien «al estar todos los miembros presentes, representa la unidad de la Cámara, frente a la división de ese todo que constituyen los demás órganos de trabajo» y, por ello, «como órgano supremo y básico, corresponden al Pleno normalmente las competencias atribuidas a la Cámara por la Constitución y las leyes, salvo delegación o especificación» (p. 94).

cedimiento en relación con la constitucionalidad de la ley finalmente aprobada, por el hecho de haberse alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, podrá ser objeto, en su caso, de un proceso de constitucionalidad distinto y específico frente a dicha ley».

– por otra, el propio Reglamento de la Asamblea de Madrid, que preveía «el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas»: el Tribunal Constitucional entiende que no es imprescindible formularse una cuestión de inconstitucionalidad en la medida en que cabe una interpretación conforme con la Constitución. Esta sería precisamente la que reduce tal consecuencia a «uno de los supuestos excepcionales a los que se refiere nuestra doctrina [que hemos referido en el apartado II de este comentario] y que permitirían que la mesa propusiese elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación de una proposición de ley por un procedimiento en lectura única que, en su redacción entonces vigente, excluía la presentación de enmiendas» (FJ 6). Esta conclusión es criticada en los votos particulares, como veremos *infra*. Además, debe tenerse en cuenta que para el momento de dictar sentencia, la polémica previsión ya había sido eliminada de la norma parlamentaria.

Recordamos en este punto que, en su análisis de las sentencias recaídas en los últimos años en procesos de tutela constitucional frente a actos parlamentarios, Garrote de Marcos (2024, p. 588) hablaba de otros males que les aquejaban, explicando que «la resolución tardía de los recursos –algunos más de tres años después, y casi siempre una vez finalizada la legislatura– provocan una cierta sensación de desprotección». A ellos podemos sumar –es evidente– el carácter meramente declarativo de muchos de esos pronunciamientos, efecto que, al igual que ocurre con aquellos enunciados por la autora, «no es precisamente un incentivo para los órganos parlamentarios, que son conscientes de que sus resoluciones eventualmente lesivas del *ius in officium* no tendrán consecuencias a corto plazo».

V. Otras cuestiones y votos particulares

Una última cuestión es interesante desde el punto de vista del régimen jurídico-parlamentario. En el curso de la tramitación, se planteó una solicitud de reconsideración por parte de un tercer grupo parlamentario, es decir, uno distinto al autor de la iniciativa y a aquel en el que se integraban los diputados que alegan en amparo. Esta circunstancia la aborda el Tribunal Constitucional para descartar que concurra el óbice procesal de falta de agotamiento de la vía parlamentaria por los recurrentes. Ello en la medida en que no estaba previsto ese mecanismo para sujetos distintos de los titulares de la iniciativa y toda vez que se había acordado la inadmisión de la solicitud de reconsideración por falta de legitimación.

Por otro lado, un rasgo clave de la sentencia (aunque no sorprendente) es que no es unánime, sino que tiene dos votos particulares de cinco magistrados. Uno lo formula Enrique Arnaldo y el otro lo firman Ricardo Enríquez, Concepción Espejel, César Tolosa y José María Macías. Ambos ponen el foco en la cuestión de si el acuerdo de la Mesa es apto para vulnerar el derecho fundamental de los recurrentes y concluyen que no. Explica Arnaldo que «la propuesta de la mesa no puede ser objeto de impugnación, pues se limita a trasladar al Pleno, conforme a lo previsto en el Reglamento de la Cámara, la iniciativa legislativa, siendo el Pleno quien decide, si lo considera oportuno, que se tramite en lectura única». El jurista critica que en la sentencia se hable de manera –dice– «improcedente» de un «acto complejo»: «no es más que la secuencia lógica en el iter parlamentario, de acuerdo con el Reglamento de la Asamblea de Madrid, formada por una propuesta y su posterior aprobación por quien es competente para hacerlo». En sentido similar, los otros cuatro magistrados discrepantes refieren que «los actos no decisorios, como lo es la propuesta de tramitación que realiza la mesa, conforme al art. 167 del entonces vigente reglamento de la Asamblea de Madrid, no son susceptibles de ser impugnados en amparo pues no puede vulnerar un derecho fundamental una propuesta (en sentido similar, STC 214/1990, FJ 4)».

Asimismo, los votos particulares también coinciden en reprochar a la mayoría que no se haya planteado la autocuestión de constitucionalidad respecto del precepto reglamentario. Arnaldo afirma que «no era posible preservar su validez sin distorsionar el tenor de

su enunciado, que era el terminante e imperativo de excluir el trámite de enmiendas en la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley en lectura única»; sus colegas que «la vulneración que se aprecia del derecho de enmienda deriva del tenor literal».

Más allá de que nos hayamos acostumbrado, sigue siendo llamativo que la jurisdicción constitucional se empeñe en dar la razón a quienes ponen un circulito rojo o azul alrededor de la foto de cada magistrado. Parece que la celebrada unanimidad de la STC 32/2026 fue la excepción que confirma la regla.

VI. Conclusiones

La STC 22/2026 declara la nulidad del acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid por el que se adopta la propuesta de someter al Pleno la tramitación en lectura única de una iniciativa que modificaba la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. Ello en la medida en la que vulneraba el derecho de los parlamentarios a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes, consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución. El Tribunal Constitucional entiende que el órgano rector tenía un deber de no elevar al Pleno el asunto: la regulación reglamentaria del procedimiento legislativo especial no permitía la presentación de enmiendas, facultad inherente al *ius in officium* de los parlamentarios y la proposición, por su naturaleza, no encaja en aquellos casos en que puede darse la exclusión. Sin embargo, no se considera que proceda una autocuestión de constitucionalidad respecto del Reglamento de la Asamblea, ya que es posible una interpretación coherente con el texto fundamental.

Ciertamente, lo sorprendente no es la conclusión a la que llega el Tribunal, a saber, que no cabe excluir el derecho de enmienda en el procedimiento de lectura única ni siquiera vía reglamento porque este no puede desconocer el contenido esencial del artículo 23.2 de la Constitución, en el que se integra aquel por vía jurisprudencial. Lo que llama la atención es que tal resultado proceda de la impugnación de un acuerdo de la Mesa que no implique un cuestionamiento de la constitucionalidad del Reglamento. ¿Qué podía hacer la Mesa cuando se le presenta una propuesta como aquella? El tenor literal de la norma era taxativo respecto a la exclusión del derecho de enmienda en el

procedimiento de lectura única. Es cierto que existía jurisprudencia constitucional sobre ese particular (por ejemplo, la STC 139/2017), razón que de sobra justificaría una reforma reglamentaria como la que más adelante se acometió. No obstante, el problema no es solo que la realidad puede superar las previsiones que quepa derivar de los pronunciamientos del órgano constitucional, sino que, se acabe pidiendo a la Mesa que se vista de juez constitucional y decida contra el tenor literal del Reglamento o, por decirlo suavemente, forzando su letra más allá de lo que cabría esperar de quien está llamado a una interpretación cautelosa de las normas parlamentarias. En este sentido, Arnaldo es muy categórico al señalar que la pretensión de que la Mesa no someta a la consideración del Pleno la solicitud de tramitación por el procedimiento de lectura única es «una tosca manipulación de lo que esta norma establecía en la redacción de 2019 aplicable en ese momento (una redacción, por otra parte, que fue aprobada por unanimidad por todos los grupos parlamentarios de la Cámara)».

Tratando de buscar coherencia entre la idiosincrasia de las Cámaras y las tesis del Tribunal Constitucional, cabe identificar el deber de las Mesas de limitar al máximo las decisiones que bordeen el tenor literal del Reglamento, los principios del Derecho parlamentario y, en caso de duda, decidir siempre de la forma que más favorezca los derechos de los diputados (con especial consideración de aquellos que integran las minorías). Además, guste o no la conclusión a la que llega el máximo intérprete de la Constitución, lo cierto es que deja algunas regulaciones actuales en una situación muy comprometida. Así, por ejemplo, la previsión del apartado 3 del artículo 129 del Reglamento del Senado, según el cual «acordada la lectura única por el Pleno, y dentro del plazo señalado por la Mesa de la Cámara, podrán presentarse únicamente propuestas de veto, cuya tramitación se realizará conforme a las normas establecidas en el artículo 121 de este Reglamento»[4]. Sí es cierto que, en la medida en que el veto puede considerarse una enmienda a la totalidad de devolución (por todas, STC 97/2002, FJ 5), cabría entender que no se veda de plano la

[4] En la tramitación de la Proposición de Reforma del apartado 3 del artículo 69 de la Constitución Española, a los efectos de que la isla de Formentera elija un senador propio, que –al contrario de lo que ocurrió en los tres precedentes– siguió el procedimiento de lectura única, no se abrió plazo para la presentación de propuestas de veto.

posibilidad de enmendar[5]. Sin embargo, ello no despeja por completo las dudas de constitucionalidad, que se agravan sobre todo después de que en la resolución que nos ocupa se haya establecido un deber de la Mesa tan sumamente amplio.

En conclusión, la STC 22/2026 reitera que, en el procedimiento legislativo, también las minorías tienen derecho a «su mes de abril», sin que se les pueda hurtar la posibilidad de enmendar y a expresar su parecer antes de que la mayoría decida. Cuando la lectura única se convierte en un atajo para vaciar esa participación, se resiente el derecho de participación política y se quiebran los principios básicos del proceso de creación de la ley. Los Parlamentos deben tomar nota de este pronunciamiento para evitar futuros coscorrones del Tribunal Constitucional.

Bibliografía

Araújo Díaz de Terán, M. (2023). Artículo 150. En Cuenca Miranda, A., Hernández Oliver, B. y Ripollés Serrano, R. (coords.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 1143-1151). Congreso de los Diputados.

Castillo López, F. (2020). Carácter no vinculante de la solicitud de tramitar una iniciativa por el procedimiento de lectura única e inexistencia de un uso parlamentario acerca de la potestad del Pleno para decidir, sin intervención de la Mesa, sobre la tramitación que deba darse.: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 110/2019, de 2 de octubre. Recurso de amparo núm. 6914-2018. (BOE núm. 262, de 31 de octubre de 2019). *Revista De Las Cortes Generales*, (108), 443-456.

Castillo López, F. (2023). El procedimiento legislativo en lectura única. *Revista Española de Derecho Constitucional* (127), 347-358.

García Rocha, M.P. (2020). *El procedimiento legislativo en lectura única*. Congreso de los Diputados.

[5] Un ejemplo de tramitación directa y en lectura única en la que solo se admitieron enmiendas a la totalidad de devolución (o, más bien en el que se consideró que todas las enmiendas presentadas tendrían la consideración de tales) fue la del Proyecto de Ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. En el acuerdo de admisión a trámite (véase BOCG-CD, serie A, núm. 98-1, de 4/6/2014) se hizo constar que ello se debía a «la especial naturaleza del Proyecto de Ley Orgánica, integrativa de la eficacia del acto de abdicación», por lo que no cabría extender esta decisión a otras iniciativas que no tengan una naturaleza excepcional semejante.

García-Escudero Márquez, P. (2005). El Pleno de las Cámaras: notas, funcionamiento y competencias. *Revista De Las Cortes Generales*, (64), 91-110.

García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Garrote de Marcos, M. (2024). El auge del recurso de amparo parlamentario. Relato y reflexiones sobre la jurisprudencia constitucional en la última década. *Teoría y Realidad Constitucional* (53), 557-593.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 351-364
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1934

EL CASO CATALÁN Y LA FUERZA VINCULANTE DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 14/2026, DE 23 DE FEBRERO. RECURSO DE AMPARO NÚM. 8238-2022. (BOE NÚM. 76, DE 27 DE MARZO DE 2026)

THE CATALAN CASE AND THE BINDING FORCE OF CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENTS. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 14/2026, OF FEBRUARY 23. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 8238-2022. (BOE NUM. 76, OF MARCH 27, 2026)

M.ª Teresa González Escudero
Letrada de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0002-0056-8339

RESUMEN

En esta Sentencia el Tribunal ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por varios diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña, y, en su virtud, declarar que la Mesa de dicho Parlamento ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE). Decide, asimismo, restablecer a los recurrentes en su derecho, anulando el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 28 de septiembre de 2022, en lo que se refiere a la admisión a trámite de unos concretos apartados de diversas propuestas de resolución presentadas por Grupos Parlamentarios del Parlamento Catalán en el marco del debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, así como del acuerdo de la Mesa de 29 de septiembre siguiente, que desestimó la petición de reconsideración del anterior acuerdo, y lo hace sobre la base de entender que con tales acuerdos la Mesa del Parlamento de Cataluña ha incurrido

en un incumplimiento manifiesto de lo ordenado por diversas resoluciones del Tribunal Constitucional dictadas en el marco del procés, y de cuyo contenido la Mesa era conocedora.

Palabras clave: ius in officium*, incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, funciones de calificación de la Mesa.*

Artículos clave: 9.1 y 23 CE, 87.1 LOTC.

Resoluciones relacionadas: En este pronunciamiento se consideran incumplidas las SSTC 42/2014, 259/2015, 228/2016, 114 y 124/2017, y 135/2020, y se estiman desatendidos los requerimientos contenidos en la STC 98/2019 y en los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017. Otros pronunciamientos que recogen la doctrina expuesta en la Sentencia son las SSTC 46 y 47/2018; 96, 115 y 128/2019 y 24/2022, entre otras.

ABSTRACT

In this judgment, the Constitutional Court upheld the amparo appeal brought by several members of the Citizens Parliamentary Group (Ciutadans) in the Parliament of Catalonia. Accordingly, it declared that the Parliamentary Bureau had violated their right to perform their representative functions under the conditions established by law (Article 23(2) of the Spanish Constitution), in conjunction with citizens' right to participate in public affairs through their representatives (Article 23(1) of the Constitution). The Court further decided to restore the applicants' rights by annulling the decision of the Bureau of the Parliament of Catalonia of 28 September 2022 insofar as it admitted for consideration certain sections of various proposed resolutions submitted by parliamentary groups during the debate on the general political orientation of the Government of the Generalitat of Catalonia. It also annulled the Bureau's subsequent decision of 29 September 2022, which rejected a request for reconsideration of the previous decision. The Court based its ruling on the finding that, by adopting those decisions, the Bureau of the Parliament of Catalonia had manifestly failed to comply with several rulings of the Constitutional Court issued in connection with the procés, the content of which was known to the Bureau.

Keywords: ius in officium*, non-compliance with Constitutional Court decisions, functions of parliamentary admissibility review performed by the Parliamentary Bureau.*

Key articles: Articles 9(1) and 23 of the Spanish Constitution, Article 87(1) of the Organic Law of the Constitutional Court (LOTC).

Related decisions: The judgment considers that Constitutional Court Judgments (SSTC) 42/2014, 259/2015, 228/2016, 114/2017, 124/2017 and 135/2020 were breached, and that the requirements laid down in Constitutional Court Judgment 98/2019 and Constitutional Court Orders (AATC) 141/2016, 170/2016 and 24/2017 were disregarded. Other decisions reflecting the doctrine developed in this judgment include SSTC 46/2018, 47/2018, 96/2019, 115/2019, 128/2019 and 24/2022, among others.

I. Antecedentes

La Sentencia que aquí se comenta se dictó como consecuencia del recurso de amparo interpuesto por varios diputados, miembros del Grupo Parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña, contra sendos acuerdos de la Mesa de dicha Asamblea, de 28 y 29 de septiembre de 2022, por los que, por un lado, se calificó y admitió a trámite diversas propuestas de resolución formuladas en el debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y, por otro, se desestimó la subsiguiente solicitud de reconsideración parcial de esa decisión, fundamentada en el hecho de que algunas partes de aquellas propuestas de resolución eran contrarias a la Constitución y a diversas resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional. Quedan fuera del análisis de la Sentencia la impugnación de «todas las decisiones y actuaciones del presidente del parlamento de Cataluña tendentes a hacer efectivos tales acuerdos» al carecer de suficiente precisión y no ser misión del Alto Tribunal, según señala él mismo, la reconstrucción de demandas.

Las propuestas de resolución afectadas no lo son, sin embargo, en su totalidad, sino solo aquellos concretos puntos de cinco propuestas (las números 1, 2, 3 del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, la número 3 del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya y la número 15 del Grupo Parlamentario Candidatura d'Unitat Popular - Un Nou Cicle per Guanyar) cuya admisión a trámite fue impugnada por los recurrentes con indicación de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que se consideraban ignorados, aduciendo que tal circunstancia suponía una vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios, pues de su contenido se deriva la obligación de la Mesa de inadmitir cualquier iniciativa contraria a las resoluciones del Alto Tribunal, máxime cuando existe un apercibimiento expreso sobre ello. En efecto, según alegan los diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans, la actuación impugnada produce, por inconstitucional y contraria a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, un perjuicio en sus derechos fundamentales de representación y participación política. En concreto, se recurre la admisión a trámite de los pasajes siguientes:

- En la propuesta de resolución número 1 se recurrió el punto relativo al reconocimiento de la soberanía del pueblo catalán por contrario a las SSTC 42/2014, 259/2015, 228/2016 y 114/2017.
- En la propuesta de resolución número 2 se recurre las referencias a la idea de desconexión y a la actuación soberana del Gobierno de la Generalidad en el ámbito de las relaciones exteriores y en el propósito de lograr la plena soberanía fiscal y económica, por ser contrarias a las SSTC 135/2020 y 52/2017, respectivamente, así como las alusiones a la necesidad de sentar las bases de un proceso constituyente, lo que contravendría la doctrina del Alto Tribunal fijada en la STC 42/2014.
- Esta misma Sentencia, la 42/2014, también se vería violentada a juicio de los recurrentes cuando la propuesta de resolución número 3 del Grupo Parlamentario Junts per-Catalunya toma como presupuesto la existencia de una «realidad nacional catalana» derivada de una inexistente soberanía del pueblo catalán.
- Finalmente, se consideran contrarios a las SSTC 114/2017 y 124/2017 aquellos pasajes de las propuestas de resolución números 3 del GPERC y 15 de GPCUP-G, sent CUP que reivindican la consulta del 1 de octubre de 2017 y defienden la pretensión de independencia como objetivo a alcanzar al margen de las previsiones constitucionales.

De los hechos expuestos en la Sentencia, asimismo, se deduce que esta advertencia de contradicción no venía solo de los propios diputados autonómicos.

El letrado mayor del Parlamento en su informe previo a la calificación de la Mesa, aunque salva algunas consideraciones de las propuestas de resolución números 2 y 15 pues «se podría interpretar que constituyen la expresión de un objetivo político y no un reconocimiento con eventuales efectos jurídicos o un ejercicio unilateral del derecho a la autodeterminación que se pretenda llevar a cabo al margen de los procedimientos constitucionales», avisa a su vez de que cabría interpretar que la propuesta de resolución número 1 podría

incumplir las SSTC 259/2015 y 114/2017, así como las resoluciones dictadas como consecuencia de los incidentes de ejecución de la primera, y ello «en la medida en que se hacía un reconocimiento expreso de la legalidad y legitimidad del referéndum del 1 de octubre, así como de la soberanía del pueblo catalán, y la utilización de la vía unilateral y la desobediencia para alcanzar la independencia».

También el Ministerio Fiscal analiza en sus alegaciones esta supuesta contradicción entre las propuestas de resolución cuestionadas y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que ya declararon la inconstitucionalidad y nulidad de contenidos similares a los recogidos en ellas y, consecuentemente, el desconocimiento del derecho de participación política en que incurren los acuerdos de la Mesa de la Cámara, y lo hace coincidiendo ampliamente con los recurrentes y recordando que la Mesa de manera consciente incumplió con su obligación de impedir o paralizar una iniciativa que contraviene los pronunciamientos del Constitucional, lo que, a su entender, tiene una incidencia decisiva en el *ius in officium* de los parlamentarios.

Por contra, el letrado del Parlamento de Cataluña en sus alegaciones fundamenta su oposición al recurso en el alcance del incumplimiento del deber de acatar lo resuelto por el Tribunal Constitucional. Según señala en su escrito las Mesas tienen la facultad de inadmitir iniciativas parlamentarias bien cuando su contradicción con la Constitución sea «palmaria y evidente», bien cuando la admisión a trámite lleve a incumplir de forma consciente una resolución del Alto Tribunal, conciencia de incumplimiento que según el letrado solo se produce en los supuestos siguientes: «(i) en los casos en los que la resolución contenga una expresa decisión de la que se derive esa consecuencia (p. ej., traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del art. 161.2 CE); (ii) o infrinja una medida cautelar; (iii) o infrinja cualquier otro pronunciamiento que este tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción, o, por último (iv) cuando esa iniciativa parlamentaria sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional [SSTC 46/2018, FJ 6; 96/2019, FJ 6; 115/2019, FJ 7; 128/2019, FJ 2, y 184/2021, FJ 11.5.3 b)».

Pues bien, a su juicio ninguno de estos supuestos concurre en los puntos de las propuestas de resolución impugnados y, por ende,

la decisión de la Mesa de admitirlas a trámite no puede vulnerar el derecho a la participación política de los parlamentarios. A su entender, los contenidos expresados en las propuestas de resolución 1 y 2 se mueven en parámetros diferentes a los declarados previamente inconstitucionales, mientras que los recogidos en las propuestas 3 y 15 no las considera contrarias a la doctrina constitucional que justificó la declaración de nulidad de las leyes de desconexión y de la declaración unilateral de independencia, porque de las mismas no cabe defender que «de la iniciativa en cuestión se pueda presumir cuasi objetivamente un interés en dar virtualidad –entendiendo con ello la capacidad de que la manifestación parlamentaria de que se trate pueda producir de manera idónea efectos o consecuencias– a un acto o disposición declarado[s] previamente inconstitucional[es] por el [Tribunal Constitucional]».

II. Comentario

En esta Sentencia encontramos el enésimo ejemplo de vulneración del artículo 23 CE en su vertiente de ejercicio de las funciones representativas (*ius in officium* parlamentario) en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, si bien en esta ocasión no por la inadmisión de una determinada iniciativa a través de la cual el parlamentario ejercita este derecho (presentación de preguntas, mociones, enmiendas, derecho al voto, etc.) sino por el supuesto contrario, esto es, admitir inadecuadamente una determinada iniciativa cuando infringe el artículo 9.1 CE, que consagra el carácter normativo de nuestra Carta Magna y, consecuentemente, violenta el necesario respeto de sus preceptos y de las resoluciones que su máximo intérprete dicta en relación con ellos (artículo 87.1 LOTC). Ejemplos de este tipo de violaciones podrían ser la admisión a trámite de enmiendas heterogéneas, de iniciativas cuya inconstitucionalidad es palmaria y evidente o de aquellas que contravienen pronunciamientos expresos del Tribunal Constitucional.

La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, por tanto, no se pone en cuestión por ninguna de las partes, ya que el marco más estrecho de garantías del que disponen los recurrentes de un acto de naturaleza parlamentaria (art. 42 LOTC), al carecer de una vía jurisdiccional específica que pueda reparar el

hipotético daño, así como su repercusión general sobre el ejercicio de la función representativa que por norma excede del ámbito particular del recurrente, permiten al Tribunal reconocer sin oposición que «los amparos parlamentarios ocupan una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional que presentan».

Sí aborda con más detalle la Sentencia la cuestión relativa al alcance de las facultades de las mesas de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones de calificación y admisión a trámite, con expresa alusión a la STC 24/2022 y cuya reiteración en el fundamento jurídico 4 va a servir de fundamento en su posterior fallo.

Parte el Tribunal de una regla general según la cual la función de calificación de las Mesas consiste en el control de la regularidad jurídica y de la viabilidad formal o procesal de las iniciativas parlamentarias, de tal manera que dichos órganos parlamentarios no deben inadmitir propuestas sobre la base de una supuesta inconstitucionalidad de su contenido.

Pero esta regla general tiene excepciones.

En efecto, excepcionalmente, cuando una iniciativa presente una contradicción con la Constitución, clara e incontrovertible (doctrina de la inconstitucionalidad palmaria y manifiesta), «podrá inadmitirse la iniciativa parlamentaria por este motivo sin vulnerar por ello el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios que la promueven (STC 128/2019, FJ 2, por todas)», pero añade el Alto Tribunal que este supuesto, además de excepcional, es facultativo, es decir, la Mesa puede admitir a trámite una iniciativa que incurre en evidentes infracciones constitucionales sin que por ello se infrinja, en principio, el *ius in officium* parlamentario «pues, por manifiestas que sean las vulneraciones de la Constitución que pueda contener, su admisión a trámite ni impide a los parlamentarios el ejercicio de su cargo público ni conlleva una restricción del mismo, ya que, como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de sus funciones representativas» (SSTC 46/2018, FJ 4; 96/2019, FJ 6, y 128/2019, FJ 2). Esto es, el Tribunal recuerda, sobre la base de su doctrina según la cual el artículo 23.2 CE no reconoce un supuesto «derecho fundamental a la constitucionalidad» de las iniciativas parlamentarias, que la mera admisión a trámite de una

iniciativa eventualmente contraria a la Constitución no vulnera, por regla general, *el ius in officium* de los parlamentarios, pero admite que las Mesas puedan rechazar excepcionalmente aquellas iniciativas cuya contradicción con la Constitución sea clara, manifiesta e incontrovertible, sin que ello suponga una lesión del derecho de iniciativa parlamentaria.

La otra excepción, la que se plantea en este caso y sobre la que se desenvuelve el recurso de amparo que esta sentencia resuelve, hace referencia al hecho de que la iniciativa constituye un incumplimiento manifiesto de lo ya resuelto por el Tribunal Constitucional, por lo que su admisión a trámite, esta vez sí, va a tener una incidencia directa en el *ius in officium*, ya que esa actuación pone a los parlamentarios en todo caso y sin excepción en una encrucijada irresoluble: si participan en la tramitación se ven avocados a infringir su deber de acatar la Constitución y las decisiones del Tribunal, mientras que si deciden seguir estas resoluciones se ven forzados a desatender las funciones representativas inherentes a su cargo.

Sobre la base de este argumento, por tanto, reitera el Tribunal Constitucional su doctrina sobre la obligación de los órganos parlamentarios calificadores de evitar que las iniciativas presentadas ante el Parlamento puedan violentar las resoluciones del Alto Tribunal y adquirir «una apariencia de legitimidad democrática», por mor de una casi obligada inactividad de aquellos parlamentarios respetuosos, ellos sí, con lo dictado en dichas resoluciones. Mantiene pues lo ya expuesto en Sentencias anteriores como las SSTC 46 y 47/2018 en las que el Tribunal señalaba que en los casos en que la admisión a trámite de una iniciativa implique un incumplimiento manifiesto de una resolución por él dictada, estaremos ante un supuesto que no se refiere a la posible inconstitucionalidad material de la propuesta, sino a la vulneración del deber constitucional de acatar las decisiones del Tribunal, impuesto por los artículos 9.1 CE y 87.1 LOTC y ante el deber de las Mesas de no dar curso a iniciativas que contradigan de forma patente dichas decisiones.

Finalmente, el Tribunal recuerda la necesidad de que para poder apreciar esta infracción es necesaria la concurrencia de dos elementos: (i) que la decisión de admisión conlleve incumplir lo previamente resuelto por este Tribunal y (ii) que la Mesa sea consciente

de que al tramitarla está incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por él, esto es, que la Mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución del Tribunal que impide darle curso, lo cual ocurre, entre otros supuestos, en los enumerados por el letrado del Parlamento, pero no solo en ellos.

Es evidente pues, que para apreciar vulneración es necesario que exista una conexión directa entre la iniciativa tramitada y el pronunciamiento del Constitucional incumplido, de tal forma que si no coincide el objeto de la prohibición con el de la iniciativa admitida a trámite, el Tribunal concluirá que no existió incumplimiento manifiesto de sus resoluciones ni vulneración *del ius in officium* de los parlamentarios recurrentes, como así ocurrió en la STC 96/2019 o más recientemente en la aludida STC 24/2022, en la que el Tribunal Constitucional señalaría que «del título del debate interesado por aquel no es posible inferir objetivamente que la admisión de esa iniciativa pudiera conllevar un incumplimiento deliberado de las resoluciones del Tribunal Constitucional que impidiera darle curso, pues ni siquiera se infiere que pretendiera, tal como se planteaba la petición del debate, una reiteración de iniciativas anteriores declaradas inconstitucionales y nulas por este tribunal, e incluso que constituyera una iniciativa cuya inconstitucionalidad fuera palmaria y evidente».

Pero no basta con la existencia de tal incumplimiento, es necesario también «el conocimiento consciente de la desobediencia constitucional», pues la doctrina del Alto Tribunal ha configurado la vulneración del *ius in officium* derivada de la admisión de iniciativas parlamentarias contrarias a sus resoluciones sobre la base de un elemento subjetivo de conocimiento, cual es la conciencia efectiva de los miembros de la Mesa acerca del incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, conciencia que, no obstante, no requerirá una intencionalidad infractora.

Finalmente, el Tribunal Constitucional reitera su doctrina sobre los supuestos en los que se considera probada esa voluntad de incumplir, sin exigir una prueba directa en todos los casos, pudiendo deducirse la existencia de ese conocimiento o conciencia a partir de circunstancias objetivas, como la notificación personal de las resoluciones constitucionales, la existencia de mandatos expresos de paralización o inadmisión, la reiteración de iniciativas previamente

anuladas, las advertencias de los servicios jurídicos de la Cámara o el propio contexto institucional previo, de tal manera que cuando exista una larga secuencia de pronunciamientos constitucionales sobre una determinada cuestión –como es el caso actual que alude al Proceso independentista de Cataluña (*procés*)–, el margen para alegar desconocimiento se reduce considerablemente.

El Fundamento jurídico 5 y último de la Sentencia justifica la aplicación de la doctrina expuesta a los acuerdos de la Mesa impugnados.

En este punto, lo primero que hará el Alto Tribunal es desoír los argumentos de que tales propuestas de resolución carecen de efectos jurídicos concretos y forman parte del campo del puro debate político, muy al contrario, a pesar de carecer de fuerza normativa, el Tribunal recuerda que tales propuestas plantean «la oportunidad y conveniencia de instar al Gobierno de Cataluña a desarrollar determinadas políticas y actuaciones concretas» e insiste: «pretenden formar parte de la resolución final que ponga fin al debate, expresando así la voluntad institucional de la Cámara autonómica. Las propuestas de actuación se expresan de forma motivada y, a través de la publicidad del debate parlamentario, se traslada al Gobierno catalán y a la ciudadanía la necesidad de desarrollar políticas generales y actos concretos de gobierno dirigidos a alcanzar los objetivos que en ellas se expresan», sigue con ello lo ya expuesto en otros pronunciamientos como la STC 98/2019, en la que el Tribunal reconocía que una resolución puede tener efectos jurídicos aun careciendo de efectos vinculantes sobre sus destinatarios, y ello ocurría en aquella ocasión porque el Parlamento de Cataluña se consideró investido de la potestad de censurar un acto del rey.

Alude también el Tribunal para apoyar sus argumentos a la ausencia total de referencia al procedimiento de reforma constitucional como cauce para lograr los objetivos o a que estos deban alcanzarse por medios respetuosos con el orden constitucional. Muy al contrario, los contenidos de estas propuestas «solo pueden calificarse como palmariamente contrarios a la Constitución, y manifiestamente opuestos a numerosas resoluciones de este tribunal que, a lo largo de los últimos diez años, ha venido confrontando con la Constitución el desarrollo, objetivos y procedimientos del política y mediáticamente

denominado *procés,* concluyendo en su manifiesta inconstitucionalidad a la vista del curso unilateral a través del que se propone alcanzar sus objetivos,…» y, en ocasiones incluso, instan «al Gobierno de la Generalitat a ejercer su soberanía más allá de los límites constitucionales y estatutarios, y más allá de las restricciones impuestas por las instituciones políticas y judiciales del Estado. En tal sentido, se postula iniciar un nuevo ciclo político de conflicto y ruptura con el Estado en la defensa del derecho a la autodeterminación, la amnistía y los derechos sociales de la población catalana».

Tras ello y una vez constatado su naturaleza y finalidad, el Tribunal enumera aquellas sentencias y pronunciamientos que cada uno de los puntos impugnados de las resoluciones vulneran, distinguiendo dos grandes grupos de incumplimientos, para después argumentar los motivos por lo que, a su entender, la Mesa del Parlamento adoptó la decisión a sabiendas de que era contraria a resoluciones previamente dictadas por el Alto Tribunal en el marco del *procés*.

El primer grupo de resoluciones sustantivas incumplidas se refiere a las SSTC 42/2014, 259/2015, 114/2017 y 124/2017, donde se declaraba la inconstitucionalidad bien de resoluciones bien de leyes del Parlamento catalán que iniciaban o regulaban un proceso político que cuestionaba postulados esenciales de la Constitución de 1978, tales como: la soberanía nacional, la unidad de la Nación española, el imperio de la Constitución como norma suprema del ordenamiento, el alcance y significado del estado democrático, o la legitimidad del poder ejercido en el marco del estado de derecho.

El segundo grupo hace referencia a aquellas propuestas de resolución que pretenden actuar en el marco de la acción exterior y la soberanía fiscal y económica con una clara finalidad de desconexión del Estado español mediante la preparación de infraestructuras jurídicas que sostengan una futura independencia y que, en consecuencia, tienen un objetivo o propósito contrario a la STC 228/2016 que declara la inconstitucionalidad de la ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y relaciones con la Unión Europea y a la STC 135/2020 sobre el acuerdo Gov-90-2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de

Cataluña. No es, sin embargo, tan rotundo el Tribunal al referirse a la soberanía fiscal y económica ya que no individualiza con claridad la concreta resolución vulnerada, de forma que el incumplimiento queda integrado en la doctrina constitucional sobre la desconexión y actuación soberana del Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

Finalmente, argumenta el Tribunal sobre el conocimiento cierto que tenía la Mesa del Parlamento de Cataluña acerca de su obligación de impedir o paralizar las iniciativas que pudieran ser contrarias a los pronunciamientos del Constitucional. Así, además de la referencia a las advertencias formuladas por el letrado mayor del Parlamento o los propios diputados recurrentes, se enumera en este fundamento jurídico diversos autos dictados en el marco de los incidentes de ejecución de la Sentencia 259/2015 (AATC 141/2016, 170/2016 o 24/2017) en los que el Tribunal «impuso al presidente y al resto de miembros de la mesa del Parlamento de Cataluña el deber de impedir o paralizar las iniciativas que vinieran a reiterar o hacer efectivos los postulados que la STC 259/2015 declaró contrarios a la Constitución» y alude también, pero sin más detalle, a la STC 98/2019, que recordemos declaró nulos y contrarios a la Constitución dos apartados de la Resolución 92/XII del Parlamento de Cataluña, de 11 de octubre de 2018, que reprobaban el posicionamiento de S. M. el rey Felipe VI y apostaban por el compromiso con los valores republicanos y por la abolición de la monarquía.

III. Conclusión

La cuestión nuclear de este pronunciamiento radica en determinar si la adopción de determinados acuerdos por la Mesa del Parlamento catalán vulnera el *ius in officium parlamentario* e indirectamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.

La especificidad de esta resolución reside en que frente a la regla general de que en el ejercicio de su función calificadora, las Mesas no deben inadmitir propuestas sobre la base de una supuesta inconstitucionalidad de su contenido, existen dos excepciones: cuando esa inconstitucionalidad sea palmaria y evidente o cuando dichas iniciativas incumplan lo previamente resuelto por el propio Tribunal.

El Alto Tribunal constata nuevamente en esta Sentencia que es posible en casos como este vulnerar el *ius in officium* parlamentario, pues forma parte del contenido de este derecho su ejercicio en términos que respete la Constitución y las resoluciones del Alto Tribunal.

Ahora bien, ambos supuestos no son idénticos: la admisión a trámite de iniciativas que de manera clara y evidente contradigan la Constitución puede o no producir vulneración del *ius in officium*, mientras que en la admisión a trámite de iniciativas que vayan contra lo acordado en resoluciones del Tribunal Constitucional siempre existirá una afectación sobre este derecho, que, además, será ilegítima si el órgano encargado de la calificación es consciente de que su acuerdo acarrea un incumplimiento constitucional.

El Alto Tribunal, por tanto, consolida la idea de que las Mesas parlamentarias tienen el deber de inadmitir aquellas iniciativas cuya tramitación implique desconocer una suspensión o una prohibición expresamente acordada por él, pues en estos supuestos la obediencia a las resoluciones constitucionales prevalece sobre la regla general de favorecer la tramitación parlamentaria.

Pueden, en fin, observarse otros efectos colaterales, como es el reconocimiento del valor de las propuestas de resolución que una Cámara puede aprobar y a las que el Tribunal les concede un valor que excede el simple ámbito del debate político, al reconocerles una capacidad real de impulso y orientación de la acción de los ejecutivos, y apuntar su trascendencia en tanto que expresión de la voluntad institucional de un Parlamento.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 365-388
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1939

LA ACTIVIDAD DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 107/2025 Y 108/2025, DE 12 DE MAYO. RECURSOS DE AMPARO NÚMS. 5123-2021 Y 5361-2021. (BOE NÚM. 146, DE 18 DE JUNIO DE 2025)

ACTIVITY OF COMMITTEES OF INQUIRY IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL COURT CASE-LAW. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENTS 107/2025 AND 108/2025, OF MAY 12. CONCERNING THE APPEALS FOR LEGAL PROTECTION NUMS. 5123-2021 AND 5361-2021. (BOE NUM. 146, OF JUNE 18, 2025)

Beatriz Aranda Briones
Letrada de las Cortes Generales
Letrada en excedencia de la Asamblea de Madrid
https://orcid.org/0009-0007-6118-5124

RESUMEN

En el presente comentario se analizan dos nuevas sentencias del Tribunal Constitucional, la 107/2025, de 12 de mayo, y la 108/2025, de 12 de mayo, que versan sobre la actividad indagatoria de las comisiones de investigación, continuando así la estela iniciada por las sentencias 133/2018, de 13 de diciembre, y 77/2023, de 20 de junio. En concreto, en estos dos nuevos pronunciamientos el Tribunal Constitucional ha podido sistematizar su doctrina jurisprudencial sobre las comisiones de investigación, la cual se fragua en dos direcciones. Por un lado, en relación con los derechos que tienen los comparecientes. Por otro lado, en relación con la actividad investigadora de estos órganos parlamentarios. En concreto, a través de estas dos sentencias, el máximo intérprete de nuestra Constitución ha podido precisar cuándo la inactividad de los órganos de la Cámara

vulnera los derechos de los comparecientes y determinar aún más cuáles son estos derechos.

Palabras clave: comisiones de investigación, Congreso de los Diputados, actividad investigadora, derecho al honor, derecho a la presunción de inocencia, evolución jurisprudencial, Tribunal Constitucional.

Artículos clave: arts. 18, 24, 25, 76 y 117 de la Constitución Española.

Resoluciones relacionadas: STC 133/2018, de 13 de diciembre; STC 111/2019, de 2 de octubre, y STC 77/2023, de 20 de junio.

ABSTRACT

This commentary examines two recent judgments of the Constitutional Court, Judgments 107/2025 and 108/2025, both delivered on 12 May 2025, concerning the investigative activities of parliamentary committees of inquiry. In doing so, they build upon the line of case law established by Judgments 133/2018 of 13 December and 77/2023 of 20 June. In these new decisions, the Constitutional Court has had the opportunity to systematize its jurisprudence on committees of inquiry, which has developed along two main lines. The first concerns the rights of individuals called to appear before such committees, while the second relates to the committees' investigative activities. Through these judgments, the Court has further clarified its case law by specifying the circumstances in which the inaction of parliamentary bodies may infringe the rights of those appearing before committees of inquiry and by further defining the scope of those rights.

Keywords: Committees of Inquiry, Congress of Deputies, investigative activity, right to honour, right to the presumption of innocence, jurisprudential evolution, Constitutional Court.

Key articles: arts. 18, 24, 25, 76 and 117 of the Spanish Constitution.

Related decisions: Constitutional Court Judgment 133/2018, of 13 December; Constitutional Court Judgment 111/2019, of 2 October; and Constitutional Court Judgment 77/2023, of 20 June.

I. Introducción

Los sistemas parlamentarios racionalizados, como el nuestro, son aquellos en los que el ejecutivo emana de la confianza depositada por el legislativo y no existe una auténtica separación de poderes, entre el poder ejecutivo y legislativo, sino una relación de colaboración. La confianza que el legislativo deposita en el ejecutivo debe mantenerse durante toda la legislatura, y deben existir mecanismos que no solo busquen verificar la subsistencia o la falta sobrevenida de esta confianza, sino controlar la acción del Gobierno, así como dirimir las posibles situaciones de bloqueo que se den entre estos dos poderes. Nuestros constituyentes, inspirándose en los modelos de parlamentarismo racionalizado, como por ejemplo, el alemán establecido en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, establecieron diferentes instrumentos para que las Cortes Generales, que en nuestro sistema constitucional encarnan el poder legislativo (según la clásica distinción de Montesquieu) puedan no solo romper la relación fiduciaria entre el ejecutivo y el legislativo; sino también llevar a cabo un control de la acción del Gobierno, sin que de dicho control se derive una ruptura de la mencionada relación de confianza. En este sentido, el apartado 2 del artículo 66 de la Constitución española (en adelante, CE), precepto que abre el Título II de nuestra Carta Magna, señala que «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». Pero, consecuencia de nuestro bicameralismo imperfecto, los instrumentos cuya finalidad principal es la de otorgar o retirar la confianza al ejecutivo (investidura, recogida en el artículo 115 CE; moción de censura, recogida en los artículos 113 y 114 CE; así como la cuestión de confianza, regulada en los arts. 112 y 114 CE) solo se pueden «accionar» en el Congreso de los Diputados. Mientras que los mecanismos de control que no llevan aparejada la ruptura de la relación fiduciaria se pueden emplear en ambas Cámaras. Sería el caso de las preguntas y las interpelaciones, recogidas en el artículo 111 CE; las comparecencias previstas en el artículo 110 CE o las solicitudes de informes recogidas en el artículo 109 CE.

Antes de continuar, debemos detenernos en dos ideas clave: la primera es que no debemos perder de vista que esta función de

control no es solo característica de los sistemas parlamentarios, sino más bien de cualquier Estado de Derecho, donde el poder político es un poder limitado y, por definición, todo poder limitado es un poder controlado. De ahí que también en los sistemas presidencialistas, como el estadounidense, existan mecanismos de control destinados a fiscalizar la actuación del ejecutivo. Un ejemplo, lo constituirían las llamadas *investigating committees* del Congreso de los Estados Unidos.

La segunda es que no podemos considerar que la consecuencia de todos los mecanismos de control es la pérdida de confianza. Así, el máximo intérprete de nuestra Constitución en la STC 124/2018 ha señalado que «no se puede mantener una identificación sin matices entre relación de confianza y función de control, ya que la función de control corresponde también al Senado, Cámara con la que no existe relación de confianza con el Gobierno, en el sentido expuesto […] no todos los instrumentos de control tienen como finalidad la ruptura de la relación de confianza, por lo que pueden, en principio, ejercerse aunque no exista esa relación. En efecto, resulta necesario diferenciar entre aquellos instrumentos unidos a la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016, FJ 8) y que pueden determinar su ruptura, y los instrumentos de control que no determinan dicha ruptura». (STC 124/2018, de 24 de noviembre, el FJ 7º).

Dentro de los mecanismos de control previstos en nuestra Constitución, que no llevan aparejada la ruptura de la relación fiduciaria, tradicionalmente, la doctrina incluye a las comisiones de investigación, reguladas en el artículo 76 CE. Sin embargo, se trata de una cuestión que dista de ser pacífica. En primer lugar, se observa que, mientras que el resto de los instrumentos que hemos mencionado se encuentran regulados en el Título V de la Constitución, bajo la rúbrica «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», las comisiones de investigación se encuentran recogidas en el Título II. Es por ello por lo que en la doctrina se discute si estos órganos parlamentarios pueden ser considerados como instrumentos para fiscalizar la acción del Gobierno o para obtener información. En cualquier caso, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en concreto de la STC 111/2019, de 2 de octubre, puede colegirse que

tienen una naturaleza mixta en cuanto que sirven para realizar ambas funciones.

Sea como fuere, la regulación de las comisiones de investigación se encuentra en el artículo 76 CE, como ya hemos mencionado, en los artículos 51 y 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (en adelante, RC); y en los artículos 59 y 60 del Reglamento del Senado, cuyo texto refundido fue aprobado por la Mesa de la Cámara el 3 de mayo de 1994 (en adelante, RS)[1]. Este marco jurídico quedaría incompleto si no se hiciera referencia al artículo 502 del Código Penal; a la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación; y al Real Decreto Ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las mismas[2]. Y es que una de las principales características de las comisiones de investigación es que su ámbito de actuación puede extenderse, y ocurre con frecuencia, a otros sujetos que no son los actores típicos de la actividad parlamentaria, de ahí que la actuación de las comisiones de investigación venga regulada por otras normas que no forman parte del sistema de fuentes clásico del Derecho parlamentario.

Pero, de nuevo, la fotografía del marco regulatorio de las comisiones de investigación quedaría incompleta si no se hiciera tampoco referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este tema que, desde 2018, ha conseguido aclarar algunas

---

[1] Debemos señalar que la regulación de las comisiones de investigación en el Reglamento del Senado se ha visto modificada recientemente por la Reforma de 14 de noviembre de 2025. Así pues, en el artículo 59.1 se suprime el requisito de que los veinticinco Senadores no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario. En el artículo 60, se prevé que las modificaciones del objeto de las comisiones de investigación requieran un nuevo acuerdo del Pleno, así como que dicha propuesta solo puede presentarse por el mismo autor de la iniciativa de creación de la comisión (segundo párrafo del primer apartado). También en el nuevo apartado 3 del artículo 60 se prevé que «las Mesas de las Comisiones de Investigación adoptarán las medidas que estimen convenientes para garantizar la confidencialidad de la documentación a la que tengan acceso». Finalmente, se ha modificado el desarrollo del debate del informe de las comisiones de investigación ante el Pleno de la Cámara.

[2] En cualquier caso, sobre las solicitudes de documentación existe una amplia jurisprudencia, entre otras, podemos citar las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional; 571/2011, de 3 de mayo, 191/2013, de 18 de noviembre; o 165/2023, de 21 de noviembre.

cuestiones e imponer ciertos límites a la actividad investigadora de estos órganos parlamentarios.

Así, el elenco de sentencias que ha sentado doctrina jurisprudencial sobre la actividad de las comisiones de investigación se compone, principalmente, de los siguientes pronunciamientos: la 133/2018, de 13 de diciembre; la 111/2019, de 2 de octubre; la 77/2023, de 20 de junio; y las dos últimas sentencias sobre este tema, la 107/2025 y 108/2025, de 12 de mayo, que nos disponemos a comentar.

II. Antecedentes

Las sentencias objeto de este comentario, la STC 107/2025, de 12 de mayo y la 108/2025, de 12 de mayo, traen causa en dos recursos de amparo, a saber, los números 5123-2021 y 5361-2021, que se plantearon contra la conclusión décima y la recomendación novena del dictamen de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair, aprobado por la Comisión el 22 de abril de 2021 y por el Pleno del Congreso de los Diputados el 13 de mayo de 2021.

Como se recoge en el antecedente número 2 de la STC 107/2025, «Durante la XII Legislatura, el 6 de febrero de 2018, y a solicitud de dos grupos parlamentarios (Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y Esquerra Republicana), el Pleno del Congreso de los Diputados acordó la creación de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de la compañía aérea Spanair ocurrido casi diez años antes, el 20 de agosto de 2008, en el aeropuerto de Madrid- Barajas. Según el plan de trabajo acordado, la Comisión realizó diferentes comparecencias y examinó diversa documentación con el objeto de investigar y en su caso determinar las causas y las posibles responsabilidades del siniestro, pero sobre todo extraer conocimientos y recomendaciones para prevenir, con el máximo rigor y compromiso, futuros accidentes como el investigado. La disolución anticipada de las Cortes Generales impidió a la Comisión finalizar sus trabajos. Sin embargo, ya en la XIV Legislatura, el 15 de abril de 2020, y a propuesta de tres grupos parlamentarios (Socialista, Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y Republicano), el Pleno del Congreso

acordó por asentimiento crear una comisión de investigación a fin de «concluir el plan de trabajo» anteriormente «aprobado», e «investigar y, en su caso, determinar las causas y las responsabilidades del accidente», extrayendo «conocimientos y recomendaciones para prevenir futuras tragedias» [«Boletín Oficial de las Cortes Generales» («BOCG»), Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie D: General, núm. 72, de 23 de abril de 2020, pág. 2]».

Concluidos los trabajos, primero la Comisión y luego el Pleno del Congreso de los Diputados aprobaron el dictamen donde se recogían las conclusiones y las recomendaciones obtenidas. En concreto, la conclusión décima y la recomendación novena, que fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional, establecían que:

> [Conclusión] X. Las responsabilidades de gobierno en una democracia no son responsabilidades formales donde pueda bastar una interpretación defensiva de las obligaciones adquiridas ante los representantes de la ciudadanía y la ciudadanía misma. Más allá de las responsabilidades civiles, penales o morales, en una democracia debe plantearse con normalidad la responsabilidad política en un sentido fuerte, aquella en la que los gobernantes deben responder por todo aquello que tiene que ver con lo que efectivamente gobiernan. Con la seguridad en general y, en este caso, con el transporte aéreo en particular, es decir, con el diseño de los elementos sistemáticos de seguridad, los gobernantes tienen que desplegar un cuidado formal y material, como garantes ante la ciudadanía de dichos protocolos y desde luego proveer su cumplimiento efectivo. Pues bien, tras la presente investigación debe asumirse que el sistema —de forma previa y posterior al accidente— falló como tal, y como tal, la responsabilidad del fallo sistémico es una responsabilidad por parte de los encargados de establecer, evaluar, evolucionar, comprobar y corregir las debilidades del sistema con los medios que el Estado ha puesto a su disposición.
>
> Los responsables en la fecha del accidente que ocuparon puesto de responsabilidad y por tanto asumían decisiones que dentro del sistema se tomaron en el momento del siniestro fueron [se enumera a dieciocho personas que por su cargo se consideró que en el momento del accidente ocupaban algún puesto con responsabilidad, entre otros, por ejemplo, se menciona, a Doña Magdalena Álvarez Arza (Ministra de Fomento) o a Don Manuel Azuaga Moreno (Presidente de AENA 2004/2008)].

> [Recomendación] Novena. Al existir dentro de la investigación realizada por esta Comisión elementos que pudieran arrojar conductas negligentes recomendamos remitir el contenido y resultado de esta Comisión a la Fiscalía General del Estado para su análisis y en su caso para que proceda a las actuaciones que considere pertinentes (loc. cit.).

La sentencia 107/2025 resuelve el recurso de amparo número 5123-2021, promovido por quien había sido el director general – presidente de la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), hasta semanas antes de accidente, y una de las personas a las que la conclusión décima señaló como responsables a la fecha del accidente.

El recurso de amparo número 5361-2021, que resuelve la sentencia 108/2025, por su parte, fue interpuesto por Magdalena Álvarez Arza, Ministra de Fomento, y otras once personas que también habían sido mencionadas en la conclusión décima del dictamen como responsables en la fecha del accidente.

En ambos recursos de amparo, los demandantes alegan que la conclusión y la recomendación impugnadas vulneraron el derecho al honor de los recurrentes (art. 18.1 CE). En el caso del recurso de amparo núm. 5361-2021, los recurrentes defienden que esta conculcación es consecuencia de «imputarles nominativamente una "responsabilidad global por el fallo sistémico que propició el accidente"», lo que, a su juicio, excedía del ámbito del reproche político o de oportunidad. Asimismo, alegan que «no se pueden realizar imputaciones individualizadas de responsabilidad por irregularidades que pueden constituir infracciones administrativas o penales, ya que lo contrario implicaría vulnerar la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal, cuya protección se canaliza a través del derecho al honor del art. 18.1 CE».

En el caso del recurso de amparo número 5123-2021, además el demandante defiende que también se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), y el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en su dimensión extraprocesal. Considera que la lesión de estos derechos no solo se ha producido con la aprobación de las conclusiones y recomendaciones, ahora impugnadas, sino

también durante el desarrollo de los trabajos y especialmente durante la sustanciación de su comparecencia en la sesión de la comisión de investigación celebrada el 10 de julio de 2018. Finalmente, el recurrente en amparo pone de manifiesto que «[l]a actividad indagatoria de la Cámara sobre el accidente objeto de investigación» contradijo resoluciones judiciales firmes e invadió competencias de los órganos jurisdiccionales o administrativos, excediendo «los límites de la división de poderes» y vulnerando los derechos del recurrente a la defensa, a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia. Supuso, en consecuencia, «un ataque a su honor».

La representación de las Cortes Generales en ambos recursos solicitó la desestimación de los mismos, alegando que, con base en la doctrina del Tribunal Constitucional, ni de las conclusiones ni de las recomendaciones, ahora impugnadas, ni tampoco del desarrollo de las comparecencias se deriva ninguna responsabilidad jurídica y por tanto la Comisión no se extralimitó en el ejercicio de sus facultades, ni perjudicó la vertiente extraprocesal del derecho a la presunción de inocencia.

Por su parte, el Ministerio Fiscal, como se recoge en la STC 107/2025, estima que la demanda debe ser desestimada con base en los siguientes argumentos, por una parte, considera que solo es recurrible el acuerdo del Pleno que aprueba el dictamen, dado que sería el único acto parlamentario definitivo y firme, considerando que el resto de los actos impugnados son únicamente preparatorios o de trámite (esta pretensión es desestimada por el Tribunal Constitucional). En segundo lugar, considera, al igual que la representación legal de las Cortes Generales, que las conclusiones y recomendaciones impugnadas no atribuyen responsabilidad jurídica alguna, sino solamente responsabilidad política «exigible colectivamente a diversas personas, en virtud de las responsabilidades que les concernían en el funcionamiento del sistema de un sistema de seguridad en su conjunto». En la STC 108/2025, el Ministerio Fiscal interesa que el recurso sea desestimado pues considera que «las partes del dictamen aquí controvertidas no atribuyen a los recurrentes actos ilícitos de manera individualizada, limitándose a declarar una responsabilidad política exigible en conjunto a diversas personas, en virtud de las responsabilidades que les

concernían en el funcionamiento de un sistema de seguridad en su conjunto» (STC 108/2025, 12 de mayo, FJ 1).

III. Resumen y sistematización de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre las comisiones de investigación

El Tribunal Constitucional en estas dos sentencias resume su doctrina jurisprudencial en el fundamento jurídico segundo de ambos pronunciamientos, en términos similares. Así, se observa que la doctrina jurisprudencial sobre las comisiones de investigación se proyecta en dos direcciones. La primera de ellas es en relación con los derechos de los que son titulares los comparecientes. La segunda es la que se refiere a la actividad investigadora de estos órganos parlamentarios.

Por lo que se refiere a la primera dirección, el Tribunal Constitucional recuerda que, en la STC 133/2018, se reconoció por primera vez que los comparecientes tienen derecho a la tutela judicial efectiva con interdicción de indefensión y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE), que en el ámbito de las investigaciones parlamentarias se reconduce al derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en su dimensión extraprocesal, y esta presunción de inocencia se canaliza a través del derecho al honor.

Un paso más allá se dio en la STC 77/2023, donde el Tribunal Constitucional (siguiendo en este punto la doctrina jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos) reconoce un carácter autónomo al derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal, de tal forma que los comparecientes, por una parte, tienen derecho al honor y, por otra, derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal.

Así, el derecho al honor «“es una emanación de la dignidad, entendido como derecho a ser respetado por los demás”. Y, pese a reconocer la imprecisión de su objeto, se subrayaba que “este derecho ampara la buena reputación de una persona, protegiéndola frente a expresiones o mensajes que la hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio o que sean tenidas en el concepto público por afrentosas”» [STC 107/2025, de 12 de mayo, FJ 2º A. b)]. De este derecho también son titulares las personas que ejercen funciones públicas o resultan implicadas en asuntos de rele-

vancia pública, si bien es cierto que, tal y como reconoce el Tribunal Constitucional, «deben soportar un mayor grado de injerencia en sus derechos de la personalidad que las personas privadas» [STC 107/2025, de 12 de mayo, FJ 2º A. b)].

Por su parte, el derecho a la presunción de inocencia implica que no se puede tener «por culpable a quien no ha sido declarado así tras un previo juicio justo», [STC 107/2025, de 12 de mayo, FJ 2. A. a)].

Atendiendo a la segunda dirección, esto es, la actividad investigadora de las comisiones de investigación, el Tribunal Constitucional recuerda que estas comisiones son órganos parlamentarios de naturaleza política «que emiten "juicios de oportunidad política" conforme a "criterios políticos o de oportunidad" y "care[ntes] de efectos jurídicos", que no vinculan a los tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales (art. 76 CE). En consecuencia, en nuestro ordenamiento "el ámbito constitucionalmente posible de la actividad investigadora parlamentaria" se define por que ha de desarrollarse "con arreglo a parámetros, no de legalidad, sino políticos o de oportunidad", limitándose "al esclarecimiento o conocimiento más exacto posible de los hechos objeto de la investigación", así como "a la determinación de la responsabilidad política […] de los sujetos intervinientes en los mismos" (excluyendo cualquier responsabilidad "en virtud de actuaciones constitutivas de ilícitos penales o administrativos") y, "en su caso, a la formulación de propuestas o recomendaciones"» [STC 108/2025, de 12 de mayo, FJ 2.B.b)]. Son, por tanto, órganos parlamentarios cuya actividad tiene una sustantividad propia, diferente de la que se realiza en la administración o en la justicia. Es, pues, una actividad de naturaleza estrictamente política que en ningún caso puede ser considerada como de carácter jurisdiccional. Continúa el Tribunal Constitucional recordando que «en el ejercicio de su función investigadora las cámaras no pueden adoptar decisiones de carácter sancionador en relación ni con el objeto ni con los sujetos de la investigación». Esta naturaleza política permite emitir juicios de oportunidad política. En conclusión, y como se recoge en el FJ 2 de la STC 107/2025, «En suma, "las conclusiones que las Cámaras puedan alcanzar en el ejercicio de sus facultades investigadoras deben estar exentas de cualquier apreciación o imputación individualizada

de conductas o acciones ilícitas a los sujetos investigados". En este sentido, se recuerda que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos "ha resaltado 'la importancia de la elección de los términos empleados por los agentes del Estado en las declaraciones que formulen antes de que una persona haya sido juzgada y reconocida culpable de una infracción' [distinguiendo] 'entre las declaraciones que reflejan el sentimiento de que la persona afectada es culpable y las que se limitan a describir un estado de sospecha. Las primeras vulneran la presunción de inocencia mientras que las segundas han sido consideradas repetidas veces conformes al espíritu del artículo 6 del Convenio'"». Siendo posible, por tanto, que coexistan la investigación parlamentaria y la investigación judicial.

El Tribunal Constitucional también recuerda que la actuación de las comisiones parlamentarias de investigación, cuya naturaleza, como ya hemos enunciado, es esencialmente política, encuentra ciertos límites directamente derivados del principio de separación de poderes y que «tales límites se proyectan no solo sobre sus conclusiones, "sino también sobre todo el proceso indagatorio o de investigación"» [STC 77/2023, FJ 3A].

Por último, en relación con la actividad investigadora de estas comisiones, el Tribunal Constitucional recuerda que, en la STC 77/2023, se afirmó ya que el órgano que debe velar por los derechos de los comparecientes es la mesa de la Comisión (si bien, en la práctica, es la Presidencia, como se verá más adelante) y que solamente en aquellos casos en los que la pasividad de su actuación vulnere los derechos de los comparecientes, puede recurrirse dicha actuación en amparo. Ello se debe a que la actuación individual de los Diputados no constituye un acto impugnable vía de amparo según el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC).

Aplicando esta doctrina, el Tribunal Constitucional, en la STC 107/2025, inadmite el recurso de amparo núm. 5123-2021 interpuesto por el demandante contra el desarrollo de su comparecencia ante la comisión de investigación y desestima el recurso en todo lo demás. En relación con el alcance del posible control constitucional de los trabajos de las comisiones parlamentarias de investigación, y, en concreto, respecto de las intervenciones producidas durante

las comparecencias ante ellas, señala el Constitucional que «estas intervenciones gozan de la protección constitucional directa derivada, entre otros preceptos, de aquellos que prevén el control parlamentario de la acción del Gobierno, la inviolabilidad de los parlamentarios o las facultades investigadoras de las Cámaras (arts. 23.2, 66.2, 71.1 y 76 CE); sin embargo, también han de someterse a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE)». También señala que la «incomodidad (que pueden sentir los comparecientes) no puede extenderse hasta convertirse en indefensión del ciudadano que, cumpliendo un mandato constitucional y legal, comparece ante estas comisiones (especialmente si no es «miembro del Gobierno», lo que afecta directamente a su responsabilidad política ante las Cámaras: arts. 108 y ss. CE), tanto más cuanto que no está obligado a contestar». A lo que se suma que en este caso la Presidencia recordó que se erigía como garantía de los derechos de los comparecientes y no se produjo solicitud de amparo en relación con el desarrollo de las comparecencias.

Por lo que se refiere a la vulneración de los artículos 18 y 24, el Tribunal Constitucional señala que ni en las conclusiones ni en las recomendaciones impugnadas «se atribuye ningún acto ilícito concreto, ni siquiera ningún acto individualizable, limitándose a declarar una responsabilidad expresamente calificada de política y colectiva de diversas personas por el funcionamiento del sistema de seguridad en su conjunto. Tampoco aprecia el Tribunal Constitucional "afirmaciones concretamente insultantes, injuriosas o desmerecedoras, y por tanto lesivas del derecho al honor del recurrente". Además, Tribunal Constitucional matiza que "el hecho de que [el demandante] ya no ocupase ningún puesto de responsabilidad pública ni en el momento del siniestro investigado, ni en el de la investigación parlamentaria, no obsta en absoluto a que le resulte aplicable la doctrina según la cual 'las personas que ejercen [o, en este caso, hubieran ejercido] funciones públicas […] deben soportar un cierto mayor riesgo de injerencia en sus derechos de la personalidad que las personas privadas'. Por otra, porque tal afirmación resulta especialmente aplicable cuando tal injerencia resulta de la actividad investigadora de una Cámara parlamentaria, la cual (como afirma, de nuevo, la tantas veces citada STC 133/2018, FJ 7) tiene «por objeto, no solo, como es obvio, el

control» del Gobierno, sino también la acción de la administración situada bajo su dirección (art. 97 CE)"» *(*STC 107/2025, 12 de mayo, FJ3).

Por su parte, en la STC 108/2025, de 12 de mayo, el Tribunal Constitucional, con base en los argumentos anteriores desestima el recurso de amparo núm. 5361-2021, alegando que ni la conclusión ni la recomendación impugnadas contravienen la doctrina del Tribunal Constitucional pues no se lleva a cabo una atribución de responsabilidad de carácter jurídico, sino político. Además, señala el Tribunal Constitucional que «en el estricto respeto al principio de autonomía parlamentaria tantas veces reiterado por este tribunal, evidentemente escapa a su control la corrección técnica o la conveniencia de cualquier declaración de responsabilidad (más o menos genérica, individual o colectiva, nominativa o no) siempre que sea estrictamente política». En relación con el derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal y el derecho al honor, señala el Tribunal Constitucional que, en este caso, en las conclusiones y recomendaciones impugnadas «no les atribuyen [a los recurrentes] ningún acto ilícito concreto, ni siquiera ningún acto individualizable, limitándose a declarar una responsabilidad expresamente calificada de política y colectiva por el funcionamiento del sistema de seguridad en su conjunto».

IV. Comentario

Las sentencias objeto de este comentario suponen una continuación de la senda que ya había empezado el Tribunal Constitucional en 2018 con la sentencia 133/2018 y, especialmente, con la sentencia 77/2023. Podríamos decir que mientras que la primera se centró más en los derechos de los comparecientes (lo que hemos denominado la primera vertiente sobre la que se proyecta la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional). El pronunciamiento de 2023 lo hizo en relación con la actividad investigadora, siendo esta segunda vertiente en la que se centra la STC 107/2025, mientras que la STC 108/2025, pone más atención en la primera vertiente.

No obstante, estas dos nuevas sentencias no presentan argumentos especialmente *rompedores* en relación con las SSTC 133/2018 y 77/2023, por cuanto que lo que hacen es más bien confirmar y

concretar la línea ya empezada por el Tribunal Constitucional en 2018 y en 2023. Sin perjuicio de esto, no se puede obviar que estos dos nuevos pronunciamientos sí presentan una novedad principal, nada desdeñable. Son las primeras sentencias que tratan sobre la actividad de comisiones de investigación creadas en el seno del Congreso de los Diputados. Hasta ahora, todos los pronunciamientos sobre este tema habían tenido lugar en el seno de comisiones de investigación creadas en Parlamentos autonómicos. Y si bien, a nuestro parecer, no se planteaban dudas sobre la posibilidad de poder aplicar la doctrina jurisprudencial de la actividad de las comisiones de investigación creadas en Parlamentos autonómicos a las que se creen en las Cortes Generales, dado que su regulación es, en algunos casos, idéntica y en otros muy similar; estos dos nuevos pronunciamientos han servido para disipar cualquier duda que se pudiera plantear en relación con esta cuestión. De hecho, en ambos recursos se alega como uno de los motivos para argumentar la especial trascendencia constitucional, requisito exigido por el artículo 49 LOTC[3], que «el Tribunal Constitucional nunca se ha pronunciado sobre una impugnación de un dictamen de una comisión de investigación del Congreso de los Diputados por vulneración del derecho al honor (art. 18.1 CE) de personas que no son miembros de la Cámara». Considerando, por tanto, los demandantes que constituía «el momento oportuno para poder delimitar si la doctrina constitucional establecida en la STC 133/2018 es trasladable al Congreso de los Diputados o si existen diferencias entre uno y otro ámbito, en el marco de la normativa constitucional y reglamentaria propia de esta Cámara».

Dejando aparte estas consideraciones, el Tribunal Constitucional en estas dos sentencias ha venido a concretar la segunda vertiente de su doctrina jurisprudencial sobre las comisiones de investigación en relación con dos aspectos. En primer lugar, respecto de qué actuaciones pueden ser objeto de control constitucional y, en segundo lugar, respecto de los sujetos que llevan a cabo dichas actuaciones. Aspectos estos que ya abordó en la sentencia 77/2023, donde reconoció que los límites a la actividad investigadora de las comisiones de investigación

[3] Tras la reforma de la LOTC llevada a cabo en 2007 para que el recurso de amparo pueda prosperar es necesario que el recurrente en amparo alegue la especial trascendencia constitucional.

no solamente se proyectan en las conclusiones, sino también en el proceso de la actividad y en cuantas actuaciones se lleven a cabo y ello implica que también pueden ser objeto de control constitucional el desarrollo de las comparecencias, que se celebren en el seno de las comisiones de investigación.

En el pronunciamiento de 2023 el Tribunal Constitucional también reconoció que corresponde a la Mesa de la comisión de investigación velar porque se garanticen los derechos de los comparecientes. Así, el máximo intérprete de nuestra Constitución señaló que si bien es cierto que las actuaciones que llevan a cabo los Diputados, que forman parte de la comisión de investigación, no son objeto de amparo por la vía del artículo 42 LOTC, puesto que solamente cabe respecto de actuaciones de órganos, sí lo es, por tanto, la actuación de la Mesa cuando esta no vela por los derechos que tienen reconocidos los comparecientes, a saber, el derecho al honor y el derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal.

También, el Tribunal Constitucional en la STC 77/2023 estableció que «toda actividad indagatoria encaminada a verificar si determinadas conductas constituyen infracciones de naturaleza penal o administrativa, mediante la constatación de la concurrencia de sus elementos típicos, y/o a determinar a quién debe atribuirse su autoría, mediante la constatación del grado de participación que, en tales ilícitos penales y o administrativos, haya podido tener la persona investigada, excederían de las competencias legales y constitucionales, atribuidas a una comisión parlamentaria de investigación», pues no podemos perder de vista que estas actividades, tal y como señala el Tribunal Constitucional, corresponden únicamente a los órganos que tienen encomendado el ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

Todas estas cuestiones han sido confirmadas por el Tribunal Constitucional en las sentencias de 2025, objeto de este comentario.

Por lo que se refiere a la STC 107/2025, la principal aportación que ha realizado el Tribunal Constitucional en este pronunciamiento ha sido especificar en qué casos, la inacción o la pasividad de la Mesa de la comisión de investigación, en el desarrollo de las comparecencias, supone una vulneración de los derechos de los comparecientes. Antes de continuar queremos hacer una apreciación, y es que, si bien el Tribunal Constitucional atribuye a la Mesa de la Comisión velar

por los derechos de los comparecientes, creemos que, en la práctica, a quien le corresponde esta función es a la Presidencia, pues es la que tiene unas facultades más amplias en relación con la ordenación de los debates.

En cualquier caso, es en este punto donde se aprecia la diferencia más relevante respecto de la STC 77/2023: mientras que en aquel caso el demandante solicitó el amparo de la Presidencia hasta en tres ocasiones, en el supuesto resuelto por la STC 107/2025 el recurrente no formuló tal solicitud ni durante la comparecencia ni posteriormente en relación con su desarrollo. Así lo recoge expresamente el Tribunal Constitucional, quien señala que «En el presente supuesto, […], la posibilidad de esta tutela se recordó al inicio de la comparecencia, cuando la Presidencia de la Comisión recordó su condición de garante de los derechos del compareciente, llegando luego a advertir y corregir a algún diputado por sus expresiones; pero no fue impetrada por el recurrente ni durante la misma ni posteriormente. En efecto, antes de debatirse las conclusiones definitivas, el solicitante de amparo dirigió un escrito a la presidenta de la Cámara, a fin de informarla y «con el ruego de que [sus consideraciones] sean tenidas en cuenta a la hora de adoptar la decisión que corresponda», manifestando que la mención de su nombre en las conclusiones contradecía la doctrina constitucional y suponía una vulneración de sus derechos al honor y a la presunción de inocencia. Dicho escrito se ceñía, pues, al contenido de las conclusiones, sin aludir al desarrollo de la comparecencia; por lo que no provocó reacción alguna susceptible de ser combatida en amparo, siendo pertinentemente trasladado a los miembros de la Comisión de Investigación y a los grupos parlamentarios para que pudiera ser, como solicitaba, tenido en cuenta. En consecuencia, y a falta de un acto u omisión del órgano competente susceptible de ser objeto de recurso de amparo en los términos anteriormente expuestos, el recurso de amparo ha de ser inadmitido en este punto».

De todo lo dispuesto puede colegirse que el Tribunal Constitucional ha venido a crear una suerte de recurso interno que debe agotarse previamente antes de acudir al recurso de amparo parlamentario, recogido en el artículo 42 de la LOTC. Podríamos decir que viene a ser, si el lector nos permite la analogía, una especie de reconsideración, salvando las distancias, pues como se sabe la reconsideración

sirve para recurrir ciertas decisiones de la Mesa y no de la Presidencia (artículo 31.2 RC). Si bien es cierto que en el momento en el que se redactó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no estaba prevista todavía la reconsideración como instancia interna, es jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional (SSTC 136/1989, de 19 de julio, 125/1990, de 5 de julio, y 121/1997, de 1 de julio; y AATC 241/1984, de 11 de abril, 296/1985, de 24 de abril, 219/1989, de 27 de abril, 570/1989, de 27 de noviembre, y 334/1993, de 10 de noviembre), que «para poder recurrir en amparo un acto parlamentario sin valor de ley por la vía del art. 42 LOTC, es menester que haya alcanzado "firmeza", lo que sólo sucede una vez que se hayan agotado las instancias internas parlamentarias» (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ2).

En cualquier caso, a nuestro parecer, el no agotamiento de esta instancia interna (que no debemos olvidar que es de creación jurisprudencial) no debería suponer la inadmisión del recurso de amparo, pues no se trata de un requisito que venga actualmente recogido en ningún Reglamento, sino que, en todo caso, podría constituir un motivo para desestimar las pretensiones aducidas por las partes sobre esta cuestión. Sin embargo, el fallo del Tribunal Constitucional en la sentencia 107/2025 parece no seguir esta línea, ya que el recurso de amparo en relación con el desarrollo de la comparecencia del demandante ante la comisión de investigación fue inadmitido y no desestimado. Esto supondría una contradicción con la jurisprudencia del TC sobre esta cuestión en virtud de la cual «para poder ser recurrida en amparo una decisión o acto sin valor de ley de cualesquiera de los órganos de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas es menester, conforme a lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC, que dichos actos parlamentarios hayan alcanzado firmeza; lo que sólo se alcanza una vez que se hayan agotado las instancias internas y las jurisdiccionales establecidas contra tales actos; esto es, la contencioso-administrativa cuando la cuestión afecte a materia de personal de las Cámaras (AATC 241/1984 y 296/1985, entre otros). Pero es evidente que la necesidad de que el acto parlamentario recurrido alcance firmeza no permite crear recursos inexistentes en la vía parlamentaria ni obliga a intentar, previamente al amparo, una vía judicial manifiestamente improcedente» (STC 125/1990, de 5 de julio, FJ 4). Y es que no parece lógico que se exija agotar una vía interna

que no está prevista, ni articulada, en este caso, en el Reglamento del Congreso, máxime cuando nos encontramos ante un conflicto entre un poder del Estado y un ciudadano en el ejercicio de sus derechos.

Así las cosas, son varias las dudas que se nos plantean. En primer lugar, el momento en el que la solicitud de amparo por parte del compareciente debe ser ejercida, es decir si se debe ejercer en el mismo momento en el que considera que sus derechos se están vulnerando o cabría una solicitud de amparo extemporánea. En segundo lugar, cuándo la Presidencia puede otorgar el amparo. Y, en tercer lugar, de qué instrumentos se dispone para restablecer los derechos conculcados, cuando así se aprecie.

En relación con la primera cuestión, nos inclinamos por la opción más garantista, esto es permitir que el compareciente pueda solicitar el amparo a la Presidencia no solamente en el mismo momento en el que se produce la vulneración sino también de forma extemporánea. No debemos perder de vista que muchos de los comparecientes no son personas que ejercen funciones públicas o resultan implicadas en asuntos de relevancia pública o, aun siéndolo, no están acostumbrados a la dinámica de los debates políticos ni a los rifirrafes característicos de los mismos. Como reconoce la representación de las Cortes Generales, en el recurso de amparo 5123-2021 las preguntas que se formulan a los comparecientes «puedan ser delicadas y puedan llegar a incomodar el ánimo del compareciente». De ahí que se reconozca un margen amplio para que los comparecientes puedan reaccionar ante situaciones en las que consideren que sus derechos han sido vulnerados.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión que planteábamos, cuándo la Presidencia puede otorgar el amparo, debemos comenzar recordando que se trata de un mandato que aparece expresamente recogido en el artículo 1.2. de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, en el cual se señala que «las Mesas de las Cámaras velarán por que ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales». En la práctica, esta labor la lleva a cabo la Presidencia de las comisiones, que, de acuerdo

con el artículo 73.2 del Reglamento del Congreso, dispondría de la facultad para ordenar el debate. Determinar cuándo la Presidencia debe otorgar el amparo es una cuestión cuando menos complicada debido al alto grado de subjetividad que presenta. En cualquier caso, parece lógico pensar que no solo puede concederlo en los casos en los que el compareciente lo ha solicitado, sino también *motu proprio*. También nos aventuramos a afirmar que se trata de una función que debe llevar a cabo la Presidencia con un cierto margen de apreciación, y que le corresponderá valorar en cada caso, según las circunstancias y el contexto. No obstante, puede afirmarse razonablemente que en todos aquellos supuestos en los que, por ejemplo, se hicieran afirmaciones imputando actos delictivos a los comparecientes o se profiriesen palabras que pudiesen atentar contra el honor, entiendo por tales aquellas consideraciones que pudieran ser desmerecedoras de la persona, este amparo debería ser otorgado.

Por último, en relación con la tercera cuestión planteada, esto es, de qué instrumentos dispondría la Presidencia para restablecer los derechos conculcados, al no prever ni los Reglamentos, ni la Ley Orgánica 5/1984 instrumentos concretos, la Presidencia podría acudir a los instrumentos típicos de la disciplina parlamentaria. Esto es a las llamadas a la cuestión, al orden o incluso la posibilidad de expulsión de la sesión cuando se den las condiciones y se cumplan los requisitos para ello (artículos 102.1, 103 y 104.1 del RC). También cabría la retirada del Diario de Sesiones de aquellas expresiones o palabras que pudieran ser consideradas lesivas de los derechos del compareciente (artículo 104.3 RC). Además, es un lugar común en la práctica que, al inicio de las comisiones de investigación donde se van a desarrollar comparecencias, la Presidencia recuerde su condición de garante de los derechos de los comparecientes[4], elemento que tuvo en consideración el Tribunal Constitucional, tal y como se observa en el fundamento jurídico tercero de la STC 107/2025, para considerar que no se habían vulnerado los derechos del compareciente.

Finalmente, con las debidas cautelas, podría plantearse la adopción de un nuevo instrumento para la protección de los derechos de los comparecientes, que sería como una especie de «solicitud de

[4] Diario de Sesiones núm. 65, de 15 de junio de 2025, página 2.

amparo presidencial». Como ha señalado el Tribunal Constitucional en la STC 165/2023, la «solicitud de amparo presidencial» es un mecanismo no previsto reglamentariamente, originado en la práctica parlamentaria, que los diputados pueden accionar cuando, transcurrido el plazo de los 30 días previsto en el artículo 7.2 RC, el Gobierno no remite la información solicitada. De esta forma, se configura como *«una nueva oportunidad para que el Gobierno [] conteste, para lo cual se le transmiten los motivos expresados por los solicitantes de la información en su escrito de amparo»* (STC 165/2023, de 21 de noviembre, FJ 4). En el caso que nos ocupa, «la solicitud de amparo presidencial» podría plantearse de dos formas: si va dirigida a la Presidencia de la Comisión, como una vía institucionalizada para que el compareciente pueda recabar la tutela de sus derechos; si, por el contrario, va dirigida a la Presidencia de la Cámara, como una nueva oportunidad que tiene el compareciente para la tutela de sus derechos. Pero, en ningún caso, creemos que se tendría que exigir agotar esta vía antes de acudir en amparo al Tribunal Constitucional.

Por otra parte, de la STC 107/2025 se pueden extraerse dos ideas más, a saber, es indiferente que sobre unos mismos hechos coexistan dos procesos de investigación, uno judicial y otro parlamentario, siempre y cuando este se limite a exigir responsabilidades políticas. Y, quizás, lo que es más novedoso, que las conclusiones de estos procesos no se influyen mutuamente. De tal forma que al igual que, como dice el artículo 76 CE, las conclusiones de las comisiones de investigación no vinculan a los Tribunales, ni afectan a las resoluciones judiciales; tampoco las resoluciones judiciales afectan a las conclusiones de las comisiones de investigación, pues puede haber responsabilidad política pero no jurídica sobre unos mismos hechos.

Por lo que se refiere a la STC 108/2025, de 12 de mayo, como hemos mencionado líneas más arriba, la principal aportación de este pronunciamiento la encontramos en el ámbito de los derechos de los comparecientes. De esta sentencia pueden inferirse las siguientes contribuciones a la doctrina jurisprudencial sentada en 2018. Por una parte, que el ejercicio de la labor investigadora de las comisiones de investigación (siempre y cuando se haga dentro de los límites definidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, esto es, que se limite a exigir única y exclusivamente responsabilidades

políticas) entra dentro de la autonomía parlamentaria reconocida constitucionalmente a las Cámaras. No obstante, y como bien sabemos, la autonomía parlamentaria consagrada en el artículo 72 de la Constitución no supone que la actuación de las Cámaras brille con luz propia, sino que lo hace a la luz del resto del ordenamiento constitucional. De ahí que no tenga cabida alguna la vulneración del derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal ni al derecho al honor de los comparecientes. Por otra parte, respecto de los límites a la actuación de las comisiones de investigación en relación con esos derechos, el Tribunal Constitucional en la STC 108/2025 parece también haber dado un paso más al establecer nuevos requisitos para considerar cuándo la actuación investigadora de estas comisiones entra en colisión con los mismos. De lo dispuesto en esta sentencia parece colegirse, en primer lugar, que la sospecha de vulneración de estos derechos será menor cuando la atribución de responsabilidad política no se realice de forma individualizada, y cuando los comparecientes sean personas que ejercen [o hubieran ejercido] funciones públicas. Pues como ha señalado el Tribunal Constitucional «deben soportar un cierto mayor riesgo de injerencia en sus derechos de la personalidad que las personas privadas». También el Tribunal Constitucional ha señalado que «cuando [tal] injerencia resulta de la actividad investigadora de una Cámara parlamentaria, la cual […] tiene "por objeto, no solo, como es obvio, el control" del Gobierno, sino también la acción de la administración situada bajo su dirección (art. 97 CE): no parece discutible que quienes ocupaban cargos políticos, altos cargos en la administración del Estado u otras funciones públicas en el ámbito de la gestión aeroportuaria y la navegación aérea pudieran verse afectados, incluso de manera intensa, por la investigación parlamentaria sobre un grave accidente aéreo en uno de los aeropuertos incluidos en ese ámbito de gestión» [STC 108/2025, 12 de mayo, FJ 3.b)]. En segundo lugar, que no se puede aplicar la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual el derecho al honor puede protegerse frente a las «críticas o informaciones acerca de la conducta profesional o laboral de una persona» por la relevancia de tal actividad para su reputación; y no permite, por tanto, apreciar, lesión alguna, cuando la responsabilidad que se exige es de carácter político genérica, colectiva aunque nominativa, y puramente difusa,

sin incluir críticas concretas ni individualizables [STC 108/2025, 12 de mayo, FJ 3.b)].

Un último comentario que queremos realizar es que echamos en falta que el Tribunal Constitucional no haya aprovechado estas dos oportunidades para intentar dar una definición de la expresión «estado de sospecha». Cuestión en la que se centra especialmente la STC 108/2025. De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se deduce que la frontera entre el ejercicio del *ius puniendi* y la actividad investigadora de estas comisiones está en que estas deben limitarse a describir un «estado de sospecha». Como se recoge en la STC 108/2025, de 12 de mayo, el derecho a la presunción de inocencia se lesiona «cuando las autoridades públicas "imputan ilícitos a una persona a pesar de que su culpabilidad no haya sido declarada por un tribunal, en el seno del proceso judicial público diseñado al efecto por el legislador y con todas las garantías"; es decir, cuando "desde el poder público se emitan declaraciones que no se limiten a describir un 'estado de sospecha' sino que vayan más allá, reflejando 'la sensación de que la persona en cuestión es culpable', siendo indiferente si se produce con anterioridad a la condena o con posterioridad a la absolución". En este sentido se ha pronunciado también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 18 de febrero de 2016, asunto Rywin c. Polonia, § 205)» [STC 108/2025, de 12 de mayo, FJ 2 A. a)]. De este fragmento se desprende que si bien es cierto que el Tribunal Constitucional no define positivamente qué se entiende por «estado de sospecha», si lo hace negativamente. No obstante, nos sigue pareciendo un concepto con un alto grado de abstracción cuyos contornos todavía no están del todo definidos, por lo que habrá que esperar a nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional para ver si el máximo intérprete de nuestra Constitución arroja un poco más de luz sobre esta cuestión.

V. Conclusión

A la luz de cuanto se ha dicho, pueden extraerse principalmente tres conclusiones. La primera de ellas es que gracias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el régimen jurídico de las comisiones de investigación está adquiriendo, cada vez, unos perfiles más definidos. No podemos olvidar que la regulación inicial

de estos órganos parlamentarios era genérica y, en algunas cuestiones, abstracta, de tal forma que a través de estas dos sentencias se han ido aclarando y delimitando, siguiendo así la estela iniciada en 2018, algunas cuestiones referentes a la actuación de las comisiones de investigación. Por ejemplo, se ha afirmado que los límites que rigen para las conclusiones lo son también para todo el proceso indagatorio. La segunda conclusión que puede extraerse es que se echa en falta una mayor precisión en algunas cuestiones, como, por ejemplo, qué se entiende por estado de sospecha, de qué mecanismos se dispone para velar por los derechos de los comparecientes o para restituirlos cuando se conculcan. La tercera conclusión que podemos extraer lo que no parece del todo acertado exigir el agotamiento de una vía interna no positivizada, ni articulada en la práctica parlamentaria para poder acudir en amparo. En cualquier caso, la valoración que debe hacerse de las SSTC 107/2025 y 108/2025, en líneas generales, es positiva. Cabe esperar que el Tribunal Constitucional tenga futuras oportunidades para poder dilucidar algunas de las cuestiones que han quedado pendientes.

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

V

Jurisprudencia europea comentada

European case law with commentaries

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 391-414
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1935

EXTRA DIGNITATEM NULLA AUCTORITAS. LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS LGBTI+ Y LA *RED LINE* DEL ARTÍCULO 2 TUE. COMENTARIO A LA SENTENCIA C-769/22 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, DE 21 DE ABRIL DE 2026, COMISIÓN C. HUNGRÍA

EXTRA DIGNITATEM NULLA AUCTORITAS. THE PROTECTION OF LGBTI+ PEOPLE AND THE RED LINE OF ARTICLE 2 TEU. COMMENTARY ON THE JUDGMENT OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN CASE C-769/22 OF 21 APRIL 2026, COMMISSION V HUNGARY

Emanuela De Falco
Doctora en Derecho de la Unión Europea
Universidades de Padua y de Nápoles «Parthenope»
https://orcid.org/0009-0006-9488-8232

RESUMEN

La sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de abril de 2026, Comisión c. Hungría (C-769/22), constituye una de las decisiones más relevantes en la evolución reciente del «constitucionalismo» europeo y de la protección de los derechos fundamentales de las personas LGBTI+ en la Unión Europea. El presente trabajo examina el razonamiento desarrollado por el Tribunal, prestando especial atención a la relación entre los valores del artículo 2 TUE, la dignidad humana y el principio de no discriminación. La sentencia analiza la compatibilidad con el Derecho de la Unión de diversas disposiciones de la legislación húngara de 2021 que restringían la difusión de contenidos relacionados con la homosexualidad y la identidad de género bajo la justificación de la protección de los menores, afectando también al derecho a la educación. El comentario intenta destacar cómo el Tribunal, mediante una argumentación gradual y estructurada, consolida la eficacia jurídica vinculante de los valores de la Unión y refuerza la tutela de los derechos fundamentales frente a medidas nacionales de carácter discrimi-

natorio y estigmatizante. Asimismo, se examina el alcance constitucional de la sentencia y su potencial impacto en la futura interpretación del artículo 2 TUE.

Palabras clave: artículo 2 TUE, dignidad humana, no discriminación, derecho a la educación, igualdad, Estado de Derecho, identidad nacional, Carta de los Derechos Fundamentales UE, personas LGBTI+.

Artículos clave: artículos 2 y 4.2 TUE, artículo 56 TFUE, artículos 1, 7, 11, 14, 21 y 24 CDFUE, Directiva 2010/13/UE, Directiva 2000/31/CE, Directiva 2006/123/CE, Reglamento (UE) 2016/679.

Resoluciones relacionadas: Tribunal de Justicia, 30 de abril de 1996, P c. S y Cornwall County Council, C-13/94; Tribunal de Justicia, 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19; Tribunal de Justicia, 16 de febrero de 2022, Hungría c. Parlamento y Consejo, C-156/21; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 20 de junio de 2017, Bayev y otros c. Rusia; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 23 de enero de 2023, Macatė c. Lituania.

ABSTRACT

The judgment delivered by the Court of Justice on 21 April 2026 in Commission v Hungary (C-769/22) represents one of the most significant decisions in the recent evolution of European «constitutionalism» and the protection of the fundamental rights of LGBTI+ people within the European Union. This article seeks to examine the reasoning developed by the Court, with particular attention to the relationship between the values enshrined in Article 2 TEU, human dignity and the principle of non-discrimination. The ruling assesses the compatibility with EU law of several provisions of the 2021 Hungarian legislation restricting the dissemination of content related to homosexuality and gender identity under the justification of child protection, also affecting the right to education. The commentary tries to highlights how the Court, through a gradual and structured line of reasoning, consolidates the binding legal force of the Union's values and strengthens the protection of fundamental rights against discriminatory and stigmatizing national measures. It also examines the constitutional significance of the judgment and its potential impact on the future interpretation of Article 2 TEU.

Keywords: Article 2 TEU, human dignity, non-discrimination, right to education, equality, rule of law, national identity, EU Charter of Fundamental Rights, LGBTI+ people.

Key articles: Articles 2 and 4(2) TEU, Article 56 TFEU, Articles 1, 7, 11, 14, 21 and 24 CFR, Directive 2010/13/EU, Directive 2000/31/EC, Directive 2006/123/EC, Regulation (EU) 2016/679.

Related decisions: Court of Justice, 30 April 1996, P v S and Cornwall County Council, C-13/94; Court of Justice, 20 April 2021, Repubblika, C-896/19; Court of Justice, 16 February 2022, Hungary v Parliament and Council, C-156/21; European Court of Human Rights, 20 June 2017, Bayev and Others v Russia; European Court of Human Rights, 23 January 2023, Macatė v Lithuania.

I. Introducción

La sentencia dictada el 21 de abril de 2026 por el Tribunal de Justicia[1] (en adelante: Tribunal) en el asunto Comisión c. Hungría «declara [...] por primera vez en un recurso interpuesto contra un Estado miembro, una infracción del artículo 2 TUE, que enuncia los valores en los que se fundamenta la Unión Europea». Parte de la doctrina ha llegado incluso a definirla como «*a Marbury moment*» (Uitz, Alexandris Polomarkakis, 2026), subrayando así la dimensión constitucional de la decisión y su potencial incidencia más allá de las circunstancias específicas del litigio[2].

A nuestro juicio, dicha interpretación requiere cierta cautela. La sentencia parece reflejar una etapa de consolidación en la evolución de la Unión Europea como *common legal order*, sustentado sobre un conjunto de valores comunes dotados de eficacia jurídica vinculante. Desde esta perspectiva, los Estados miembros no solo están obligados a respetar esos valores, sino también a garantizar su preservación efectiva a nivel nacional. En esta línea, el Tribunal ha contribuido progresivamente a reforzar la operatividad jurídica del artículo 2 TUE, superando su tradicional consideración como mera cláusula programática y reconociéndolo como un auténtico parámetro de control jurisdiccional. Los valores recogidos en dicha disposición pasan así a integrarse en el núcleo identitario del propio proyecto europeo.

La importancia del asunto no reside únicamente en las soluciones jurídicas alcanzadas, sino también en la lógica argumentativa desarrollada por el Tribunal. Siguiendo una orientación jurisprudencial ya consolidada, el Tribunal sitúa los derechos fundamentales en una posición central dentro del examen de compatibilidad de las normas nacionales con el Derecho de la Unión. Así, el análisis no se limita a la correcta aplicación de las directivas pertinentes, sino que adopta una posición particularmente firme frente a aquellas disposiciones nacionales que, bajo una apariencia protectora, producen

---

[1] STJ de 21 de abril de 2026, *Comisión/Hungría,* C-769/22 (Valeurs de l'Union).

[2] Comunicado de prensa del TJUE n. 59/26, *Valores de la Unión: Hungría ha infringido el Derecho de la Unión al adoptar una ley que estigmatiza y margina a las personas LGBTI+*.

efectos de exclusión y estigmatización sobre las personas LGBTI+, comprometiendo no solo derechos como la libertad de expresión o la vida privada, sino también el reconocimiento de su dignidad y de su identidad dentro del espacio jurídico europeo.

Por lo tanto, el presente comentario se propone examinar la sentencia desde una perspectiva material, prestando especial atención a la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías sexuales. En efecto, la decisión representa un avance relevante dentro del desarrollo no lineal de la tutela de los derechos de las personas LGBTI+ en el Derecho de la Unión. La controversia se sitúa, además, en un contexto particularmente delicado, caracterizado por la creciente atención prestada a la protección efectiva de principios como la igualdad, la dignidad humana y la prohibición de formas «legalizadas» de discriminación.

II. Antecedentes

Resulta oportuno recordar preliminarmente que esta sentencia tiene su origen en un recurso por incumplimiento incoado por la Comisión Europea contra Hungría a raíz de la aprobación de la ley húngara de 2021, destinada, teóricamente, a reforzar la protección de los menores frente a los delitos de pedofilia. Dicha norma introdujo una amplia serie de modificaciones legislativas en distintos ámbitos, entre ellos la regulación de los servicios de medios de comunicación, la publicidad, el comercio electrónico y la educación[3], que suscitaron profundas dudas de compatibilidad con el Derecho de la Unión.

En particular, la Comisión consideró que la introducción del artículo 6/A en la Ley de Protección de los Menores, mediante el cual se prohibía el acceso de los menores a contenidos relacionados con la homosexualidad, el cambio de sexo o la divergencia respecto al correspondiente al nacimiento, vulneraba varias disposiciones del Derecho derivado y primario europeo. En particular, entendió que tales restricciones eran incompatibles con el artículo 3, apartado 2, de

[3] Comisión Europea, INFR(2021)2130, 15/07/2021 - Formal notice Art. 258 TFEU, INF_21_3440, Hungary-Communication Networks, Content and Technology-Hungarian Act on «Stricter measures against paedophile offenders and amending certain laws to protect children».

la Directiva 2000/31/CE sobre comercio electrónico, con los artículos 16 y 19 de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior y con el artículo 56 TFUE. Además, la Comisión sostuvo que la normativa afectaba negativamente a derechos fundamentales garantizados por los artículos 1, 7, 11, 14, 21 y 24 CDFUE, relativos, respectivamente, a la dignidad humana, el respeto de la vida privada y familiar, la libertad de expresión y educación y la prohibición de discriminación.

Las objeciones de la Comisión se extendieron igualmente a las reformas introducidas en la Ley sobre la Publicidad Comercial. En concreto, se cuestionó la compatibilidad del nuevo artículo 8, apartado 1 *bis*, que impedía la difusión dirigida a menores de contenidos considerados similares a los anteriormente mencionados. Según la Comisión, dicha previsión infringía el artículo 9, apartado 1, letra c), inciso ii), de la Directiva 2010/13/UE de servicios de comunicación audiovisual, así como diversas disposiciones de las Directivas 2000/31 y 2006/123 y el artículo 56 TFUE. Junto a ello, se alegó nuevamente la vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 1, 7, 11 y 21 CDFUE, al considerar que las limitaciones impuestas producían efectos discriminatorios sobre el acceso a la información y sobre la libertad de comunicación comercial.

La Comisión impugnó asimismo las modificaciones introducidas en la Ley de Servicios de Medios de Comunicación, en particular los nuevos artículos 9, apartado 6, y 32, apartado 4 bis, que imponían la clasificación de los contenidos mencionados dentro de la categoría más restrictiva y limitaban significativamente su difusión. A juicio de la Comisión, estas medidas resultaban contrarias al artículo 6 bis, apartado 1, de la Directiva 2010/13 y vulneraban asimismo los derechos fundamentales anteriormente mencionados. También fue objeto de crítica la reforma del artículo 179, apartado 2, de la misma ley –que atribuía al Consejo de Medios facultades de intervención respecto de prestadores establecidos en otros Estados miembros– considerada incompatible con los artículos 2 y 3, apartado 1, de la Directiva 2010/13, por afectar al principio del país de origen y a la libre retransmisión de servicios audiovisuales.

Las dudas de compatibilidad con el Derecho de la Unión alcanzaron igualmente al ámbito educativo. La Comisión cuestionó la modificación del artículo 9, apartado 12, de la ley de educación pública, que prohibía el tratamiento de determinadas cuestiones relativas a la orientación sexual y la identidad de género en actividades educativas. Desde la perspectiva de la Comisión, esta previsión infringía los artículos 16 y 19 de la Directiva 2006/123, el artículo 56 TFUE y los artículos 1, 7, 11 y 21 CDFUE.

Más allá de cada una de las disposiciones concretas impugnadas, la Comisión sostuvo que el conjunto de las reformas legislativas adoptadas por Hungría vulneraba el artículo 2 TUE, por considerarlas incompatibles con valores esenciales de la Unión, entre ellos la dignidad humana, la igualdad y el respeto de los derechos humanos. Finalmente, también fue objeto de impugnación la modificación del artículo 67, apartado 1, letras a) a d), de la ley de Antecedentes Penales, que permitía el acceso a datos relativos a personas condenadas por delitos sexuales cometidos contra menores. Según la Comisión, dicha previsión resultaba incompatible tanto con el artículo 10 del Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) como con el artículo 8, apartado 2, CDFUE.

El 2 de diciembre de 2021, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que concluía que la normativa húngara de 2021 vulneraba el Derecho de la Unión e instaba al Gobierno húngaro a adoptar las medidas necesarias para adecuarse a este en un plazo de dos meses desde su recepción. Ante la respuesta de Hungría, que defendió la compatibilidad de la legislación controvertida con el ordenamiento de la Unión, la Comisión interpuso, el 19 de diciembre de 2022, un recurso por incumplimiento ante el Tribunal. Posteriormente, mediante decisiones adoptadas entre marzo y junio de 2023, el Presidente del Tribunal autorizó la intervención, en apoyo de las pretensiones de la Comisión, de dieciséis Estados miembros y del Parlamento Europeo, circunstancia que evidencia la particular relevancia política y jurídica del litigio.

III. Comentario

1. La dimensión «constitucional» del asunto

Para abordar adecuadamente la presente controversia, resulta imprescindible tomar como punto de partida las conclusiones formuladas el 5 de junio de 2025 por la Abogada General Ćapeta (en adelante: AG). En ellas, la AG otorgó al artículo 2 TUE una función central dentro del razonamiento jurídico, considerando que la legislación húngara controvertida comprometía directamente los valores esenciales sobre los que se asienta la Unión Europea. Su aproximación se construía a partir de una lectura claramente constitucional del litigio, interpretado no únicamente como un problema de legalidad derivada, sino como una manifestación de un conflicto más profundo entre concepciones contrapuestas del orden social y del principio de igualdad[4].

El Tribunal, aunque asumió parcialmente esa dimensión valorativa, optó por una vía argumentativa más prudente. En lugar de declarar de manera general la incompatibilidad del conjunto de la normativa húngara con el Derecho de la UE, prefirió examinar separadamente cada una de las disposiciones cuestionadas a la luz de las normas sectoriales invocadas por la Comisión, identificando en cada caso las concretas infracciones del Derecho europeo y descartando la aplicabilidad de las excepciones alegadas por Hungría.

La estrategia seguida por el Tribunal parece responder a una lógica de construcción constitucional gradual, basada en una expansión progresiva del contenido operativo del artículo 2 TUE y caracterizada por una notable contención institucional. El juez de Luxemburgo parece consciente de la especial sensibilidad política que implica utilizar los valores del artículo 2 TUE como parámetro autónomo de control y, precisamente por ello, evita adoptar fórmulas excesivamente disruptivas respecto del equilibrio existente entre la Unión y los Estados miembros. En este sentido, parte de la doctrina ha señalado acertadamente que el Tribunal «*does not go as far as it*

[4] Conclusiones del Abogado general Ćapeta del 5 de junio de 2025, Comisión/Hungría, C-769/22, apdos. 81 y ss.

could» (Poiares Maduro, Von Bogdandy, 2026), en un intento evidente de limitar el riesgo de reacciones políticas intensas.

Sin embargo, esta moderación formal no impide advertir la importancia estructural de la sentencia dentro del proceso de constitucionalización del ordenamiento europeo. De hecho, precisamente mediante un razonamiento progresivo y cuidadosamente articulado, el Tribunal consolida paulatinamente una concepción de la integración europea basada en la protección sustancial de la dignidad humana, la igualdad y el pluralismo, evitando al mismo tiempo una ruptura abierta con los Estados miembros.

En este sentido, la sentencia puede interpretarse como un paso adicional en la definición del *normative core* del acervo comunitario, destinado a proyectar sus efectos más allá de la específica crisis del Estado de Derecho y a influir en la evolución del propio espacio jurídico europeo. La propia estructura argumentativa de la sentencia pone de manifiesto esta evolución. El razonamiento judicial se desarrolla de manera escalonada: parte inicialmente del examen de las restricciones impuestas a las libertades fundamentales del mercado interior y avanza posteriormente hacia el análisis de los derechos protegidos por la CDFUE. El itinerario argumentativo culmina finalmente en la constatación de una vulneración de la dignidad humana consagrada en el artículo 1 CDFUE, identificada como uno de los pilares esenciales del ordenamiento europeo. A partir de ahí, el Tribunal conecta las infracciones apreciadas con la dimensión sistémica de los valores proclamados en el artículo 2 TUE.

La sentencia resulta igualmente significativa porque contribuye a precisar el fundamento constitucional de la obligatoriedad jurídica del artículo 2 TUE. Recuperando planteamientos ya presentes en la jurisprudencia relativa al mecanismo de condicionalidad, el Tribunal afirma que el artículo 2 TUE «no constituye una mera enunciación de orientaciones o de intenciones de naturaleza política, sino que contiene valores que [...] forman parte de la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común»[5]. De ello se deriva que tales valores se van transformando en un auténtico criterio jurídico

[5] STJ de 16 de febrero de 2022, *Hungría/Parlamento y Consejo*, C-156/21, apdo 232.

de legitimidad de las conductas estatales e institucionales (Weber, 2022: 783-796).

La argumentación del Tribunal se apoya asimismo en el principio de confianza mutua, concebido no solo como una herramienta funcional para el funcionamiento del mercado interior, sino como uno de los presupuestos constitucionales de la propia Unión. Según el Tribunal, los Estados miembros, al adherirse a la Unión conforme al artículo 49 TUE, asumieron el compromiso permanente de respetar, preservar y promover los valores comunes de la Unión, respetando el «principio de no regresión»[6]. Sin embargo, el Tribunal introduce inmediatamente una importante precisión: «del carácter jurídicamente vinculante propio del artículo 2 TUE no se desprende que toda infracción de una disposición del Derecho de la Unión que concreta directa o indirectamente estos valores implique necesariamente una infracción del mismo artículo 2». Asimismo, añade que «la vulneración de varios derechos fundamentales garantizados por la Carta, que concretan los valores consagrados en el artículo 2 TUE, puede ser un indicio de una violación de dichos valores»[7]. De este modo, el Tribunal limita la aplicación autónoma del artículo 2 TUE a supuestos de violaciones manifiestas y particularmente graves de los valores comunes, incompatibles con la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico basado en una sociedad pluralista[8], «[...] que ha ido creando lentamente unos valores durante siglos» (García Roca, Bustos Gisbert, 2022: 21 y ss.).

2. La protección de las personas LGBTI+ de la lógica discriminatoria

En lo que respecta a la protección de los derechos de las personas LGBTI+, la AG, en sus conclusiones, había advertido que el caso húngaro contenía algo más que un mero incumplimiento de disposiciones concretas del Derecho supranacional. Ese elemento adicional residía, precisamente, en la divergencia axiológica entre la concepción defendida por Hungría y aquella sostenida por las instituciones europeas y por numerosos Estados miembros. Mientras que

---

[6] STJ de 20 de abril de 2021, *Repubblika*, C-896/19, apdos 63-64.

[7] STJ, *Comisión/Hungría,* cit., apdos. 547 y 548.

[8] Ibid. apdos. 550-551.

el legislador húngaro partía de la premisa de que la exposición de los menores a contenidos relacionados con la comunidad LGBTI+ podía resultar perjudicial para su desarrollo, la Comisión, el Parlamento Europeo y dieciséis Estados miembros entendían, por el contrario, que la representación de la vida de las personas pertenecientes a dicha comunidad no comporta, en sí misma, ningún riesgo para los menores.

La AG fue aún más explícita al señalar que la normativa húngara «se basa en un juicio de valor o […] en un prejuicio de que la vida homosexual y no cisgénero no tiene el mismo valor o estatus que la vida heterosexual y cisgénero»[9] y que «la protección de los menores o la protección de los derechos parentales no pueden invocarse para justificar la injerencia en el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo o de orientación sexual, en la libertad de dar y recibir información y en el derecho a la vida privada, causada por la Ley de modificación y las Normas que de ella se derivan»[10].

En esencia, tanto el Tribunal como la AG coinciden en considerar que dichas disposiciones introducen diferencias de trato directamente vinculadas a la orientación sexual y a la identidad de género. Ambas perspectivas convergen igualmente en rechazar que tales diferencias puedan justificarse legítimamente mediante la invocación de la protección de los menores o de los derechos parentales. De manera particularmente significativa, el Tribunal afirma que «el mero hecho» de que determinados contenidos representen la homosexualidad o el cambio de sexo no permite presumir, por sí solo, su carácter perjudicial[11]. En términos similares, la AG destacó la ausencia de cualquier base objetiva o científica capaz de sostener semejante presunción[12].

Otro punto de convergencia entre ambas posiciones reside en la caracterización de la normativa húngara como una disposición de carácter «ofensivo y estigmatizador»[13], basadas implícitamente en la idea de que las personas LGBTI+ constituyen un peligro para los menores únicamente por razón de su orientación sexual o identidad

---

[9] Conclusiones del Abogado general Ćapeta*,* cit., apdo 41.

[10] Ibid., apdo 132.

[11] STJ, *Comisión/Hungría,* cit., apdo. 195.

[12] Conclusiones del Abogado general Ćapeta*,* cit., apdo 41.

[13] STJ, *Comisión/Hungría,* cit., apdos. 132.

de género. Según el Tribunal, ello contribuye a reforzar dinámicas de exclusión y marginación social. La AG, por su parte, había advertido igualmente que la legislación húngara incorpora un juicio implícito de inferioridad respecto de las personas afectadas y que dicha estigmatización podía traducirse en situaciones de desventaja en su participación social y profesional[14].

Por lo tanto, tanto la aproximación del Tribunal como la desarrollada por la AG se insertan en una concepción sustancial de la discriminación, atenta no solo a los efectos jurídicos inmediatos de las medidas examinadas, sino también a sus implicaciones simbólicas, culturales y sociales.

3. Las violaciones del Derecho derivado de la Unión

En primer lugar, el Tribunal consideró que la normativa húngara vulneraba de manera múltiple la Directiva 2010/13/UE, sobre servicios de comunicación audiovisual. El incumplimiento no se limitaba a una disposición aislada, sino que afectaba de forma transversal a la estructura misma del régimen normativo establecido por dicha directiva[15]. Aunque reconoció que esta última configura un modelo de armonización mínima y deja a los Estados miembros cierto margen para adoptar medidas dirigidas a la protección de los menores, el Tribunal precisó igualmente que dicho margen no puede ejercerse en contradicción con los derechos fundamentales garantizados por el Derecho de la Unión, especialmente con el principio de no discriminación consagrado en el artículo 21 CDFUE.

Desde esta perspectiva, el Tribunal estimó que la normativa húngara introducía una diferenciación explícitamente basada en el sexo y en la orientación sexual al imponer restricciones –como limitaciones de difusión o franjas horarias específicas– únicamente respecto de contenidos vinculados a identidades u orientaciones LGBTI+. El Tribunal consideró que esta regulación descansaba sobre una presunción general de peligrosidad atribuida a tales contenidos, presunción carente de base objetiva y reveladora de una preferencia implícita

[14] Conclusiones del Abogado general Ćapeta*,* cit., apdo 74.

[15] STJ, *Comisión/Hungría,* cit., apdos. 85 y ss.

por determinados modelos identitarios[16]. Precisamente por ello, la sentencia calificó las medidas nacionales como discriminatorias y estigmatizantes, concluyendo que no podían justificarse ni como instrumentos legítimos de protección de menores en el sentido del artículo 6 *bis* de la directiva, ni como disposiciones nacionales más estrictas admisibles conforme a su artículo 4.

La incompatibilidad con la Directiva 2010/13 se extendió asimismo al principio del país de origen consagrado en su artículo 3[17]. El Tribunal observó que la legislación húngara permitía a las autoridades nacionales intervenir sobre servicios audiovisuales procedentes de otros Estados miembros, incluso suspendiendo su difusión, instaurando de este modo un control adicional incompatible con el sistema de reconocimiento mutuo sobre el que se basa la directiva. El Tribunal rechazó expresamente la posibilidad de justificar tales restricciones mediante las excepciones previstas en el artículo 3, apartado 2, al considerar que la mera representación de contenidos relacionados con personas LGBTI+ no puede calificarse como una amenaza grave para el orden público, la seguridad o la salud pública.

Otro ámbito en el que el Tribunal apreció una infracción del Derecho de la Unión fue el relativo a las comunicaciones comerciales audiovisuales[18]. Adoptando una interpretación amplia de esta categoría, el Tribunal incluyó dentro de ella la publicidad prohibida por la normativa húngara y concluyó que la exclusión de determinados contenidos publicitarios dirigidos a menores constituía una forma de discriminación directa basada en el sexo y la orientación sexual. Según el Tribunal, incluso un objetivo legítimo como la protección de los menores no puede servir para legitimar restricciones construidas sobre presupuestos discriminatorios.

Consideradas conjuntamente, estas circunstancias llevaron al Tribunal a concluir que Hungría había excedido claramente el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros y había infringido

---

[16] Ibid. apdos. 128 y ss. El TEDH reafirmó este criterio en su sentencia de 23 de enero de 2023, *Macatė/Lituania* (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519), §210, en la que subrayó que no existían pruebas científicas ni datos sociológicos que sugieran que un debate público abierto sobre el estatuto social de las minorías sexuales perjudicaría a los niños y que la adopción de estos puntos de vista no puede sino favorecer la cohesión social.

[17] STJ, *Comisión/Hungría,* cit., apdos. 164 y ss.

[18] Ibid., apdos. 205 y ss.

varias disposiciones de la Directiva 2010/13 –en particular sus artículos 3, 6 bis y 9– interpretadas a la luz de los derechos fundamentales garantizados por la Carta. Según el Tribunal, la normativa cuestionada no solo alteraba el funcionamiento del mercado interior de servicios audiovisuales, sino que comprometía directamente el núcleo esencial del principio de no discriminación.

El Tribunal llegó a conclusiones análogas respecto de la Directiva 2000/31/CE sobre comercio electrónico. A su juicio, la normativa húngara comprometía tanto la estructura regulatoria diseñada por la directiva como las condiciones materiales para el ejercicio de la libre prestación de servicios de la sociedad de la información[19]. El TJ confirmó que las actividades y contenidos regulados por la legislación húngara entraban dentro del ámbito de aplicación de la directiva, dado que podían «facilitarse a distancia, por vía electrónica y a petición individual»[20] y presentaban naturaleza económica. Además, las medidas nacionales incidían directamente sobre el contenido de los servicios ofrecidos y, por ello, quedaban comprendidas dentro del denominado «ámbito coordinado». Sobre esta base, el Tribunal concluyó que la prohibición general de poner determinados contenidos a disposición de menores constituía una restricción a la libre circulación de servicios prohibida por el artículo 3, apartado 2, de la directiva, en la medida en que dificultaba el acceso al mercado húngaro y hacía menos atractivo el ejercicio de actividades económicas por operadores establecidos en otros Estados miembros. La misma lógica fue aplicada a las restricciones publicitarias, consideradas medidas que afectaban directamente al contenido de los servicios de la sociedad de la información y que limitaban indebidamente la actividad de prestadores transfronterizos.

El Tribunal descartó igualmente la posibilidad de justificar estas limitaciones con base en el artículo 3, apartado 4, de la directiva. Aunque reconoció que la protección de los menores puede constituir un objetivo legítimo de orden público, señaló que dicha excepción no puede utilizarse para legitimar medidas incompatibles con el principio de no discriminación establecido en el artículo 21 CDFUE. Asimismo, el Tribunal apreció un defecto estructural adicional: la excepción prevista en la directiva solo permite adoptar medidas dirigidas contra

[19] Ibid., apdos. 237 y ss.
[20] Ibid., apdo. 266.

servicios concretos e individualizados, mientras que la legislación húngara introducía prohibiciones generales y abstractas aplicables indiscriminadamente a categorías enteras de servicios.

En cuanto a la Directiva 2006/123/CE sobre los servicios en el mercado interior[21], el Tribunal precisó que esta conserva un ámbito de aplicación autónomo respecto de todas aquellas actividades no reguladas íntegramente por normas sectoriales específicas, como ocurre en parte con los servicios audiovisuales o el comercio electrónico. Adoptando una interpretación amplia del concepto de «servicio», el Tribunal incluyó dentro de él cualquier actividad económica realizada a cambio de remuneración, comprendiendo no solo a los prestadores, sino también a los destinatarios y a una pluralidad de actividades heterogéneas, entre ellas determinados servicios educativos, publicitarios y relacionados con el cuidado de menores.

Desde esta perspectiva, el Tribunal consideró que las restricciones relativas a contenidos, publicidad y actividades educativas limitaban la libre prestación de servicios al reducir las posibilidades de acceso de los operadores económicos al mercado húngaro y hacer menos atractivo el acceso a dichos servicios para los propios destinatarios. El Tribunal destacó además que incluso limitaciones no absolutas –por ejemplo, aquellas relativas a la promoción o difusión de contenidos– pueden constituir obstáculos a la libertad garantizada por el artículo 56 TFUE.

La infracción apreciada por el Tribunal se extendió también a otros sectores del mercado de servicios. Respecto de los servicios publicitarios, el Tribunal observó que la normativa húngara poseía un alcance particularmente amplio, capaz de abarcar incluso formas de publicidad no audiovisual ni electrónica, como carteles o soportes tradicionales. Ello permitía considerar que las medidas nacionales restringían de manera significativa la capacidad de los operadores económicos para promocionar sus actividades en el mercado húngaro.

Del mismo modo, en relación con los servicios educativos, el Tribunal reiteró la distinción clásica entre la enseñanza impartida dentro del sistema público –carente de naturaleza económica– y las actividades educativas ofrecidas mediante remuneración[22]. Estas

---

[21] Ibid., apdos. 312 y ss.

[22] Ibid., apdos. 377 y ss.

últimas quedaron incluidas en el concepto de «servicio» en el sentido del Derecho de la Unión, de modo que la normativa húngara fue considerada una medida susceptible de obstaculizar la prestación transfronteriza de servicios en un ámbito especialmente sensible, aunque no excluido por ello del ámbito de aplicación de las libertades fundamentales[23].

El Tribunal rechazó igualmente la posibilidad de justificar tales restricciones con arreglo al artículo 16 de la Directiva 2006/123[24]. Aunque admitió que la protección de los menores constituye una finalidad legítima, afirmó que dicho objetivo no puede perseguirse mediante medidas incompatibles con el principio de no discriminación consagrado en el artículo 21 CDFUE. En consecuencia, al introducir diferencias de trato directamente vinculadas a la orientación sexual y a la identidad de género, las disposiciones húngaras no solo resultaban desproporcionadas, sino que afectaban al contenido esencial de un derecho fundamental, lo que impedía cualquier posible justificación.

El Tribunal declaró asimismo que la legislación húngara vulneraba el Reglamento General de Protección de Datos al permitir un acceso demasiado amplio y escasamente delimitado a los datos contenidos en el registro de antecedentes penales. En particular, el Tribunal criticó el carácter excesivamente indeterminado de la noción de «persona autorizada» y la ausencia de mecanismos efectivos de control sobre las solicitudes de acceso, dejando en manos del solicitante la apreciación de la necesidad de consultar dichos datos[25].

4. Las violaciones a la Carta de Derechos Fundamentales entre dignidad humana e identidad nacional

En lo relativo a la CDFUE, la sentencia desarrolló nuevamente un razonamiento progresivo y articulado, constatando la vulneración de diversos derechos fundamentales además del artículo 21[26]. En primer término, el Tribunal declaró infringido el artículo 7 CDFUE,

---

[23] Ibid., apdos. 389 y ss.

[24] Ibid., apdos. 402 y ss.

[25] Ibid., apdos. 565 y ss.

[26] Ibid., apdos. 417 y ss. Sobre el artículo 21 CDFUE en relación con la no discriminación por orientación sexual, véase también STJ de 25 de noviembre de 2025, *Wojewoda Mazowiecki*, C-713/23.

relativo al respeto de la vida privada, al considerar que las medidas nacionales afectaban al desarrollo de la identidad individual de las personas concernidas[27]. La injerencia fue calificada en términos particularmente severos, al subrayarse el carácter ofensivo y estigmatizante de una normativa que presupone que las personas LGBTI+ resultan perjudiciales para los menores únicamente en razón de su identidad o de su orientación sexual. Según el Tribunal, ello contribuye a reforzar percepciones negativas en el espacio público y a asociar simbólicamente dichas identidades con fenómenos de desviación social.

En un plano complementario, la sentencia constató igualmente la vulneración del artículo 11 CDFUE, relativo a la libertad de expresión e información[28]. Adoptando una concepción amplia de este derecho –que comprende tanto la facultad de transmitir información como la de recibirla y acceder a ella en un contexto pluralista–, el Tribunal señaló que la legislación húngara afectaba simultáneamente a ambos aspectos. Por un lado, restringía la posibilidad de que medios de comunicación, anunciantes o prestadores de servicios educativos difundieran contenidos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género; por otro, limitaba el acceso del público a tales contenidos.

Tampoco podían acogerse las alegaciones formuladas por Hungría sobre la base de los artículos 14, apartado 3, y 24, apartado 2, CDFUE. Si bien corresponde a los Estados miembros apreciar si los programas de los prestadores de servicios de medios de comunicación sujetos a su jurisdicción son adecuados para los menores, el Tribunal precisó que la protección de estos frente a contenidos no adaptados a su edad puede garantizarse sin necesidad de establecer

---

[27] STJ, *Comisión/Hungría,* cit., apdos 424 y ss. Véase también, *ex multis*, las STJ de 23 de noviembre de 2010, *Tsakouridis*, C-145/09, apdo 52; 6 de octubre de 2020, *État luxembourgeois*, C-245/19 y C-246/19, apdos 48 y 59; 16 de julio de 2020, *Facebook Ireland y Schrems*, C-311/18, apdo 172; 17 de febrero de 2023, *Rzecznik Praw Dziecka y a.,* C-638/22 PPU, apdo 75; 21 de marzo de 2024, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, apdo 102.

[28] STJ, *Comisión/Hungría,* cit., apdos 449 y ss. En jurisprudencia, véase las STJ de 6 de marzo de 2001, *Connolly*, C-274/99 P, apdo 37 y ss.; 3 de febrero de 2021, *Fussl Modestraße Mayr*, C-555/19, apdo 81 y ss.; 12 de enero de 2023, *Migracijos departamentas*, C-280/21, apdos 29-30.

una discriminación directa por razón de sexo u orientación sexual, como la que resulta de la normativa controvertida.

En relación con el artículo 14, apartado 3, CDFUE, el Tribunal recordó además que, según las Explicaciones de la CDFUE, esta disposición se inspira tanto en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros como en el artículo 2 del Protocolo n.º 1 CEDH, relativo al derecho a la educación y al derecho de los padres a garantizar una enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas. En lo que respecta a este último, la jurisprudencia del TEDH ha precisado que debe interpretarse a la luz del principio de pluralismo educativo, considerado esencial en una sociedad democrática. En este sentido, el Tribunal ha señalado que los padres no pueden pretender que sus convicciones prevalezcan siempre y que la CEDH no reconoce un derecho a no verse expuesto a opiniones contrarias a las propias. Por ello, especialmente en materias sensibles como la educación sexual, las autoridades estadales deben actuar conforme a criterios de objetividad, pluralismo, rigor científico y utilidad de la información para los jóvenes[29].

Aunque pueda parecer una deriva particularmente llamativa en el contexto europeo contemporáneo, esta intervención normativa se inserta en una concepción de la educación pública que, en el caso húngaro, ha tendido progresivamente a asumir rasgos próximos a un verdadero *instrumentum regni*, es decir un instrumento[30] funcional para la formación de los ciudadanos conforme a los valores, orientaciones ideológicas e intereses promovidos por la autoridad estatal (Laneve, 2024: 462). En consecuencia, el derecho reconocido en los artículos 14, apartado 3, y 24, apartado 2, de la CDFUE constituye un corolario del derecho a la educación y no puede interpretarse como una coartada que permita admitir medidas discriminatorias por razón de sexo u orientación sexual bajo el pretexto de la protección del

[29] STJ, *Comisión/Hungría,* cit., apdos. 143 y ss. Por lo que se refiere a la jurisprudencia del TEDH, véase la sentencia de 20 de junio de 2017, *Bayev y otros/Rusia*, CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, §§ 81 y 82.

[30] La palabra «instrumento» no es casual si se tiene en cuenta lo afirmado por Napoleón, según el cual el objetivo principal de la organización de un cuerpo docente era *«d'avoir un moyen de dirigir les opinions politiques et morale»*, tal como recoge H. Taine en su obra Les origines de la France contemporaine. Le nouveau régime, II, Paris, 1902, 301.

interés superior del menor. Una interpretación de este tipo terminaría afectando también a la propia libertad de elección educativa de los padres.

Finalmente, el razonamiento del Tribunal culminó en la referencia al artículo 1 CDFUE, relativo a la dignidad humana, concebida como fundamento del sistema europeo de derechos fundamentales[31]. Es precisamente en este punto donde el reproche adquiere su dimensión más profunda, pues el Tribunal entendió que la normativa húngara genera un efecto de marginación y estigmatización respecto de las personas LGBTI+, presentadas implícitamente como un grupo social problemático e incluso asociado a fenómenos criminales. Según el Tribunal, la legislación controvertida no constituye una regulación neutral, sino una construcción normativa que favorece la invisibilización social de estas personas y legitima actitudes hostiles hacia ellas.

Este efecto se veía agravado por la asociación implícita entre las personas no cisgénero o no heterosexuales y la delincuencia pedófila, circunstancia que, según el Tribunal, podía favorecer el desarrollo de comportamientos de odio y exclusión social[32]. Precisamente por ello, el Tribunal concluyó que la normativa húngara vulneraba de manera manifiesta y grave los valores consagrados en el artículo 2 TUE y afirmó que Hungría no podía «invocar válidamente su identidad nacional para justificar la adopción de dicha Ley»[33].

Aunque se ha señalado que el Tribunal, aun siendo el intérprete supremo del Derecho de la Unión, adopta «lecturas empáticas o tolerantes hacia las bases constitucionales de los Estados miembros» (Alonso García, 2019: 528) dada la posibilidad «ambivalente» de apelar a la identidad nacional (Cano Montejano, 2024: 407), el Tribunal pone de manifiesto que la protección de la identidad nacional únicamente puede operar dentro de los límites marcados por los

---

[31] STJ, *Comisión/Hungría,* cit., apdo 474 y ss. Sobre la jurisprudencia relativa a la protección de la dignidad humana, véase STJ de 14 de octubre de 2004, *Omega*, C-36/02, apdos 34-35, así como las correspondientes conclusiones del Abogado general Stix-Hackl, de 18 de marzo de 2004, apdos 74-94. Más recientemente, véase también las STJ de 18 de abril de 2023, *E.D.L.*, C-699/21, apdo 38; 19 de diciembre de 2024, *Tudmur*, C-185/24 y C-189/24, apdo 30.

[32] STJ, *Comisión/Hungría,* cit., apdo 554.

[33] Ibid. apdo 563; véase también STJ de 18 de diciembre de 2025, *Comisión/Polonia*, C-448/23.

valores comunes de la Unión, de modo que el artículo 4, apartado 2, TUE no puede invocarse como un instrumento de excepción frente a los principios fundamentales que los Estados miembros han asumido al adherirse a la Unión Europea.

IV. Conclusiones

Al margen de lo expuesto, la sentencia *Comisión c. Hungría* puede leerse como una decisión estructurada en dos dimensiones complementarias. Por una parte, el Tribunal mantiene una aproximación relativamente cautelosa respecto del artículo 2 TUE, evitando convertir dicha disposición en el eje central de su argumentación, probablemente debido a las conocidas dificultades que plantea su aplicación en el marco de los recursos por incumplimiento. Por otra parte, la sentencia culmina una evolución jurisprudencial iniciada hace décadas y que encuentra un antecedente especialmente significativo en el asunto *P. c. S. y Cornwall County Council*, en cuyas conclusiones ya se perfilaba la idea de «la irrelevancia del sexo de la persona en relación con las normas que rigen las relaciones sociales»[34]. Siguiendo esta orientación, el Tribunal afirmó entonces que tolerar una discriminación basada esencialmente, si no exclusivamente, en el sexo de la persona afectada «supondría atentar contra el respeto a la dignidad y la libertad a que esa persona tiene derecho y que el Tribunal de Justicia debe proteger»[35].

La sentencia comentada se sitúa claramente en esta misma línea interpretativa al considerar que las disposiciones controvertidas lesionan la dignidad humana de las personas afectadas, al presentarlas como potencialmente perjudiciales para los menores únicamente por razón de su orientación sexual o identidad de género. Además, tales disposiciones producen un efecto claramente estigmatizador y ofensivo, contribuyendo a reforzar procesos de exclusión social e invisibilización en el espacio público[36].

---

[34] Conclusiones del Abogado general Tesauro de 14 de diciembre de 1995, *P c. S y Cornwall County Council*, C-13/94, apdo 24.

[35] STJ de 30 de abril de 1996, *P c. S y Cornwall County Council*, C-13/94, apdo 22. Más recientemente, véase también STJ de 12 de marzo de 2026, *Shipova*, C-43/24, apdo 54.

[36] STJ, *Comisión/Hungría*, apdos. 553-555

De este modo, la sentencia expresa una posición particularmente firme en favor de la efectividad del principio de igualdad de trato y de la prohibición de toda discriminación basada en la orientación sexual o la identidad de género. El Tribunal no se limita a reafirmar dicho principio en términos abstractos, sino que protege su contenido esencial frente a intentos de vaciamiento mediante objetivos formalmente legítimos, pero materialmente sustentados en lógicas discriminatorias.

En este contexto, la gravedad del fenómeno homófobo no radica únicamente en las manifestaciones individuales de hostilidad, sino sobre todo en su capacidad para proyectarse sobre normas y prácticas institucionales que reproducen una concepción jerárquica de las identidades sexuales. Cuando esa visión se incorpora al Derecho, termina afectando directamente al reconocimiento del igual valor de todas las personas y comprometiendo el núcleo mismo de la dignidad humana. Por ello, la negación –incluso indirecta– de la igualdad sustancial no permanece confinada a una dimensión simbólica, sino que se traduce inevitablemente en restricciones concretas de los derechos fundamentales, cuyo presupuesto esencial reside precisamente en el reconocimiento de la igual dignidad humana.

En este sentido, resulta especialmente significativa la afirmación de la AG Ćapeta según la cual «la dignidad de la persona humana no solo es, en sí, un derecho fundamental, sino que constituye la base misma de los derechos fundamentales. La protección contra la discriminación, la libertad de expresión y el derecho a la vida privada son las expresiones más concretas»[37]. Desde esta perspectiva, la dignidad aparece como el fundamento de una concepción del Derecho orientada a la protección efectiva de intereses individuales y colectivos, y no como un mero espacio de construcciones formales o abstracciones dogmáticas[38].

---

[37] Conclusiones del Abogado general Ćapeta*,* cit., apdo 134

[38] En esta misma línea, mantienen plena actualidad las palabras del AG Tesauro cuando señalaba que «la ley no puede aislarse de la sociedad tal cual es, y debe adaptarse a ella lo antes posible. De lo contrario, corre el peligro de imponer criterios desfasados y de adoptar un papel estático». Cfr. Conclusiones del Abogado general Tesauro, cit., apdo 9. Cfr. P. De Pasquale, *Protezione dei minori e stigmatizzazione delle identità LGBTI+*, Quaderni AISDUE, n. 2/2026.

Por ello, merece una valoración positiva la calificación de las disposiciones húngaras como lesivas de la dignidad de las personas afectadas. Con esta afirmación, el Tribunal da un paso cualitativo especialmente relevante, al considerar la dignidad no como un interés susceptible de ponderación, sino como una auténtica *constitutional red line* (Bogdanowicz y al., 2018: 983 y ss.) que delimita el alcance legítimo de la actuación estatal.

La misma lógica se refleja en la interpretación del artículo 4, apartado 2, TUE realizada por el Tribunal. Aunque dicha disposición garantiza la protección de la identidad nacional de los Estados miembros, la sentencia deja claro que tal protección no posee carácter absoluto. Como subraya el propio Tribunal, las obligaciones derivadas de esta disposición no pueden variar entre Estados miembros[39], y la identidad nacional solo puede invocarse legítimamente cuando resulta compatible con los valores consagrados en el artículo 2 TUE[40]. La consecuencia que se desprende de ello es particularmente significativa: la Unión Europea se configura como una comunidad de valores y no únicamente como un espacio de integración funcional basado en intereses comunes. La protección de la «diversidad» constitucional no puede extenderse hasta el punto de legitimar medidas que cuestionen los propios fundamentos axiológicos del proyecto europeo y de un ordenamiento democrático. Precisamente ahí se sitúa la *constitutional red line* que la sentencia hace explícita.

Desde esta perspectiva, el énfasis del Tribunal en la obligación de «los Estados miembros y de las instituciones de la Unión de respetar [los valores de la Unión] y de mantenerlos y promoverlos»[41] podría abrir nuevas vías de movilización jurídica en ámbitos diversos, especialmente en materia de igualdad y lucha contra la discriminación. La decisión parece sugerir que los valores del artículo 2 TUE no constituyen únicamente parámetros abstractos de legitimidad constitucional, sino verdaderos criterios operativos capaces de orientar concretamente tanto la acción de los Estados miembros como la actuación de las instituciones europeas e internacionales.

---

[39] STJ, *Comisión/Hungría,* cit., apdos 559-560.

[40] Ibid., apdos. 562

[41] Ibid., apdos. 536

No resulta casual, en este sentido, que el litigio haya involucrado a una pluralidad de actores institucionales y sociales, entre ellos la Comisión de Venecia[42], diversos representantes de la sociedad civil[43], dieciséis Estados miembros y el Parlamento Europeo[44]. Todo ello confirma que el alcance de la decisión trasciende ampliamente el contexto húngaro. En efecto, la sentencia parece destinada a influir de forma duradera en la evolución interpretativa de los valores de la Unión, así como en las modalidades de su protección jurisdiccional. Asimismo, se inscribe en una creciente centralidad de la sociedad civil (Bustos Gisbert, 2026) y de los actores institucionales[45], cada vez más conscientes y capaces de reaccionar frente a procesos de debilitamiento progresivo de las garantías democráticas.

Bibliografía

Alonso García, R. (2019). La Constitución Española en el contexto de la Unión Europea, Anales de la Academia Matritense del Notariado*,* vol. 59.

Bustos Gisbert, R. (2026). Actualización de la checklist de Estado de Derecho. Crónica de la 145ª Sesión Plenaria (12-13 de diciembre de 2025) de la Comisión de Venecia. Blog del CEPC, www.cepc.gob.es

Bogdanowicz, P., Canor, I., Schmidt, M., Taborowski, M., Von Bogdandy, A. (2018). Guest Editorial: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law - The Importance of Red Lines*,* Common Market Law Review, vol. 55, n. 4.

Cano Montejano, J. C. (2024). La jurisprudencia constitucional y la identidad nacional: dilema o aporía, en J. Fernández-Miranda Fernández-Miranda, M. O. Godoy e I. Álvarez Rodríguez (eds.), *Identidad constitucional de la Unión Europea y elemento cultural*, 1.ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch.

---

[42] Hungary-Act LXXIX of 2021 on taking more severe action against paedophile offenders and amending certain Acts for the protection of children.

[43] Se hace referencia a la iniciativa promovida por RECLAIM: civic-forum.eu

[44] El Parlamento Europeo recientemente ha denunciado y ha condenado el retroceso en la protección de los derechos fundamentales. Se remite a la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de abril de 2026, sobre el informe anual 2025 de la Comisión sobre el Estado de Derecho, (2025/2239(INI)), apdos. 98 y ss.

[45] Esta tendencia encuentra una confirmación en la actualización de la Rule of Law Checklist adoptada por la propia Comisión de Venecia. Cfr. Commission de Venise mise à jour de la liste des criteres de l'état de droit, 145e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2025), www.venice.coe.int

García Roca, J., Bustos Gisbert, R., M. (2022). Identidades europeas, subsidiariedad e integración, Aranzadi, Navarra, 2022.

Laneve, G. (2024). L'istruzione come fattore di identità costituzionale, Rivista AIC, n. 1/2024.

Poiares, M., Von Bogdandy, A. (2026). On Commission/Hungary (Art. 2 TEU) – A Conversation with Daniel Sarmiento, podcast de 27 de abril de 2026, EU Law Live.

Uitz, R., Alexandris Polomarkakis, K. (2026). Values at the Heart of the European Constitutional Acquis – And Beyond the Rule of Law Crisis? Commission v. Hungary (C-769/22), EU Law Live.

Weber, F. (2022). Horizontale Unionsaufsicht und vertikale Werteentwicklung zum Schutz der unionalen Verfassungsidentität – Anmerkung zu den Urteilen des EuGH v.16.2.2022, Rs. C-156/21 (Ungarn/Parlament und Rat) und C-157/21 (Polen/Parlament und Rat), Europarecht, núm. 6.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 415-433
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1936

IDENTIDAD CONSTITUCIONAL NACIONAL Y ACTUACIÓN *ULTRA VIRES*: FRENO A SU UTILIZACIÓN CONTRA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA. COMENTARIO A LA SENTENCIA C-448/23 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, DE 18 DE DICIEMBRE DE 2025

NATIONAL CONSTITUTIONAL IDENTITY AND ULTRA VIRES ACTION: CHECKS ON ITS USE AGAINST THE LEGAL ORDER OF THE EUROPEAN UNION. COMMENTARY ON JUDGMENT C-448/23 OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION OF 18 DECEMBER 2025

María Ángeles Lasso Giménez-Esparza
Técnico-Administrativo de las Cortes Generales
Máster en Derecho de la Unión Europea (UC3M)
https://orcid.org/0009-0007-1909-5942

RESUMEN

El Tribunal de Justicia, reunido en Gran Sala, resuelve un recurso por incumplimiento presentado por la Comisión Europea contra la República de Polonia con motivo de dos sentencias de su Tribunal Constitucional que declararon incompatibles con la Constitución varias disposiciones y principios conformadores del ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

A mayor abundamiento, las sentencias controvertidas se dictaron por un tribunal conformado tras un conflicto en el nombramiento de sus jueces entre dos mayorías parlamentarias opuestas en el cambio de legislatura y son continuación y consecuencia de las reformas implementadas en el sistema judicial polaco ante las cuales el Tribunal de Justicia ha ido reaccionando en aras de proteger las exigencias contenidas en el Derecho de la Unión Europea en el marco del Estado de Derecho.

Responde a ellas el Tribunal de Justicia reafirmando la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva ante tribunales independientes e im-

parciales y rechazando que los Estados miembros invoquen la identidad constitucional nacional o actuaciones ultra vires para justificar la adopción de medidas contrarias al Derecho de la Unión.

Palabras clave: actuación ultra vires; cuestión prejudicial; Estado de Derecho; identidad constitucional nacional; medidas provisionales; obligaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales; principios de autonomía, de primacía, de efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión; principio de efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; tribunal independiente e imparcial y tutela judicial efectiva.

Artículos clave: 2, 4 y 19 (1) del Tratado de la Unión Europea; 258, 267, 279 y 344 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Resoluciones relacionadas: Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos, C-26/62; de 15 de julio de 1964, Costa/ENEL, C-6/64; de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros, C-824/18; de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19; de 6 de octubre de 2021, W. Ż., C-487/19; de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19; de 22 de febrero de 2022, RS C-430/21; de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/2; de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia, C-204/21; de 7 de diciembre de 2023 Comisión/Hungría, C-587/22; Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de mayo de 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Polonia; Sentencias del Tribunal Constitucional de Polonia: de 3 de diciembre de 2015 (asunto K 34/15); de 9 de diciembre de 2015 (asunto K 35/15); de 14 de julio de 2021 (asunto P 7/20); y de 7 de octubre de 2021 (asunto K 3/21).

ABSTRACT

The Court of Justice, sitting as the Grand Chamber, has ruled on an action for infringement filed by the European Commission against the Republic of Poland in relation to two judgments of its Constitutional Court which declared several provisions and principles conforming to the legal order of the European Union to be incompatible with the Constitution.

Furthermore, the contested judgments were issued by a court formed following a dispute over the appointment of its judges between two opposing parliamentary majorities at the start of the new parliamentary term; they are a continuation and consequence of the reforms implemented in the Polish judicial system, to which the Court of Justice has been reacting in

order to safeguard the requirements of EU law within the framework of the rule of law.

The Court of Justice responds by reaffirming the need to ensure effective judicial protection by independent and impartial courts, and by rejecting Member States' attempts to invoke national constitutional identity or ultra vires actions to justify the adoption of measures against EU law.

Keywords: ultra vires action; preliminary ruling; rule of law; national constitutional identity; interim measures; obligations of national courts; principles of autonomy, primacy, effectiveness and uniform application of EU law; principle of the binding effect of the case-law of the Court of Justice; independent and impartial tribunal and effective judicial protection.

Key articles: 2, 4 and 19(1) of the Treaty on European Union; 258, 267, 279 and 344 of the Treaty on the Functioning of the European Union; 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union; and 6 of the European Convention on Human Rights.

Related resolutions: Judgments of the Court of Justice of the European Union: of 5 February 1963, Van Gend & Loos, C-26/62; of 15 July 1964, Costa v ENEL, C-6/64; of 2 March 2021, A. B. and Others, C-824/18; of 20 April 2021, Repubblika, C-896/19; of 6 October 2021, W. Ż., C-487/19; of 21 December 2021, Euro Box Promotion and Others, C-357/19; of 22 February 2022, RS C-430/21; of 16 February 2022, Hungary v Parliament and Council, C-156/2; of 5 June 2023, Commission v Poland, C-204/21; of 7 December 2023, Commission v Hungary, C-587/22; Judgment of the European Court of Human Rights of 7 May 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland; Judgments of the Constitutional Tribunal of Poland: of 3 December 2015 (Case K 34/15); of 9 December 2015 (Case K 35/15); of 14 July 2021 (case P 7/20); and of 7 October 2021 (case K 3/21).

I. Antecedentes

Los hechos que recoge el Tribunal de Justicia en su sentencia ocurrieron al tiempo de las elecciones celebradas el 25 de octubre de 2015 en Polonia, que condujeron a un cambio de mayorías en la octava legislatura *Sejm* (Dieta, Polonia), pasando ésta a estar dominada por una mayoría política sustancialmente diferente y menos alineada con los estándares democráticos europeos que la representada en la saliente séptima legislatura. En estas circunstancias, se produjo un conflicto entre ambas mayorías sobre quien era la competente para nombrar a los cinco jueces que debían ocupar las vacantes que se habían producido en el *Trybunał Konstytucyjny* (Tribunal Constitucional, Polonia). Ello, lejos de solucionarse, creó una situación anómala en el propio Tribunal Constitucional que se prolongó afectando también a la elección de su nuevo presidente.

En este nuevo contexto, el Tribunal Constitucional así conformado fue el encargado de responder a los requerimientos del Tribunal de Justicia, que alertaba en su jurisprudencia de que las reformas legislativas aprobadas en Polonia estaban incidiendo negativamente en el funcionamiento del poder judicial, alejándolo de los parámetros y garantías que establece la normativa europea. Dos de estas respuestas, operadas mediante las Sentencias de 14 de julio y 7 de octubre de 2021, fueron las que ocasionaron que la Comisión Europea interpusiese el recurso de incumplimiento que ahora se resuelve.

Entrando más detenidamente en dicha situación, el 8 de octubre de 2015 la Dieta eligió durante su séptima legislatura, a cinco jueces del Tribunal Constitucional para sustituir a tres jueces cuyo mandato expiraba el 6 de noviembre de 2015 y a dos cuyo mandato expiraba en diciembre de 2015. Un mes más tarde, tras las elecciones parlamentarias del 25 de octubre, y ya en la octava legislatura de la Dieta, ésta declaró «carentes de efectos jurídicos» los mencionados nombramientos efectuados por la Dieta saliente y procedió a elegir a otros cinco jueces distintos para dichos cargos, que prestaron juramento ante el presidente de la República de Polonia.

El Tribunal Constitucional se pronunció en dos sentencias[1] señalando que correspondía a la legislatura de la Dieta durante la cual expire el mandato de nueve años, la elección de un nuevo juez. Concluye por ello que fue válida la elección durante la séptima legislatura de tres los jueces para reemplazar a aquellos cuyo mandato había expirado el 6 de noviembre de 2015, pero que la elección de los dos jueces cuyo mandato finalizaba en diciembre de 2015 correspondía a la octava legislatura. Además, ante la negativa del nuevo presidente electo, subrayó que el presidente de la República estaba obligado a tomar juramento a esos tres jueces, sin disponer de facultad discrecional al respecto. Pese a estas dos sentencias, ninguno de los tres jueces elegidos por la Dieta de la séptima legislatura prestó juramento y asumió el cargo en dicho tribunal.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2016, la jueza J.P, que en ese momento se hallaba desempeñando el cargo, en funciones, de presidenta del Tribunal Constitucional, autorizó, contrariando dichas sentencias, a tres jueces elegidos por la Dieta de la octava legislatura a integrar el Tribunal Constitucional en sustitución de los tres jueces cuyo mandato había expirado durante la séptima legislatura. A su vez, convocó una reunión de la Junta General con el objeto de elegir a los candidatos para presidir el Tribunal Constitucional. De los catorce jueces que estuvieron presentes, sólo seis, entre ellos los tres elegidos ese mismo día, accedieron a participar en la elección. Finalmente, en dicha votación fue elegida presidenta del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional compuesto en las circunstancias descritas dictó dos sentencias, los días 14 de julio y 7 de octubre de 2021, en las que declaró la incompatibilidad de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las obligaciones de Polonia para garantizar la tutela judicial efectiva, con la Constitución polaca.

Más concretamente, la sentencia de 14 de julio de 2021 (asunto P 7/20), examinó las medidas provisionales que le impuso el Tribunal de Justicia y que le obligaban a suspender la aplicación del nuevo ré-

[1] Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de diciembre de 2015 (asunto K 34/15), que se pronunció sobre un recurso de inconstitucionalidad contra varias disposiciones de la Ley de 25 de junio de 2015 del Tribunal Constitucional y Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de diciembre de 2015 (asunto K 35/15), que analizó la compatibilidad de la *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Constitución de Polonia) con la Ley de 19 de noviembre de 2015 por la que se modifica la Ley del Tribunal Constitucional.

gimen disciplinario relativo a los jueces del *Sąd Najwyższy* (Tribunal Supremo, Polonia) y de los tribunales ordinarios al considerar que con él no se daban las garantías necesarias para evitar el riesgo de control político del contenido de las resoluciones judiciales[2]. Declaró que con ellas el Tribunal de Justicia le estaba imponiendo obligaciones *ultra vires* y contrarias a la identidad constitucional polaca al afectar a la organización, competencia y procedimiento de los órganos jurisdiccionales polacos.

En relación con la segunda sentencia, de 7 de octubre de 2021 (asunto K 3/21), el Tribunal Constitucional declaró que los órganos de la Unión estaban actuando fuera de los límites competenciales atribuidos y que por ello la Constitución polaca había dejado de ser la norma suprema, lo que comprometía su soberanía. Consideraba que la interpretación del Tribunal de Justicia del artículo 19 (1) TUE en dos sentencias que afectaban a recientes reformas del poder judicial en Polonia[3], según la cuales, en virtud del mismo, los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para comprobar la legalidad de los procedimientos de nombramiento de los jueces, es contraria a la Constitución puesto que esta competencia, argumenta, no la ostentan conforme a las disposiciones nacionales en vigor tras las últimas reformas operadas.

Ante sendas sentencias, la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia conforme al artículo 258 TFUE. Este recurso consta de tres imputaciones de incumplimiento que se irán exponiendo en el apartado que sigue junto a la consideración jurídica que respecto a ellas dictamina el Tribunal de Justicia en la sentencia objeto de estudio. En su escrito de contestación de 6 de octubre de 2023, la República de Polonia solicitó al Tribunal de Justicia que desestimara el recurso por infundado en su integridad. Sin embargo, en su escrito de dúplica de 31 de enero de 2024, habiéndose producido un nuevo cambio en las mayorías tras las elecciones del 15 de octubre de 2023, retiró expresamente dicho escrito de contestación y admitió plenamente las imputaciones de la Comisión, subrayando además que compartía sus alegaciones. Nótese que, con

[2] Auto de 8 de abril de 2020, Comisión/Polonia en el Caso C-791/19 R, EU:C:2020:277.

[3] Véanse a este respecto la Sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros, C-824/18, EU:C:2021:153 y la Sentencia de 6 de octubre de 2021, W. Ż., C-487/19, EU:C:2021:798.

ello, los hechos en que se fundamenta el incumplimiento imputado en el recurso pueden considerarse probados[4]. No obstante, señala el Tribunal de Justicia que le corresponde declarar si el incumplimiento imputado por la Comisión existe o no, aunque el Estado demandado haya dejado de negarlo[5].

II. Comentario

El Tribunal de Justicia comienza recordando con carácter preliminar en su sentencia, que la obligación de los Estados miembros de cumplir las disposiciones de los Tratados incumbe a todas sus autoridades, incluidas las judiciales. Por consiguiente, afirma que se puede declarar la existencia de un incumplimiento de un Estado miembro cualquiera que sea el órgano de dicho Estado cuya acción u omisión lo haya ocasionado, incluso si este se deriva de la jurisprudencia de su tribunal constitucional.

Mediante la primera imputación, que tiene dos partes, la Comisión sostiene que la República de Polonia ha incumplido la obligación que le incumbe conforme artículo 19 (1), párrafo segundo, TUE de garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

Así, en lo que se refiere a la primera parte de la primera imputación, esto es, a la incompatibilidad del artículo 19 (1), párrafo segundo, TUE con la sentencia de 7 de octubre de 2021, el Tribunal de Justicia comienza recordando que, si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, en la normativa en la que la establezcan, y, particularmente, en la que regulen los requisitos y procedimiento para el nombramiento de jueces, así como al control judicial aplicable a dichos nombramientos, deben cumplirse las exigencias contenidas en el artículo 19 TUE[6].

---

[4] Sentencia de 7 de diciembre de 2023, Comisión/Hungría, C-587/22, EU:C:2023:963, apartado 27.

[5] Sentencias de 16 de enero de 2014, Comisión/España, C-67/12, EU:C:2014:5, apartado 30, y Sentencia de 14 de septiembre de 2017, Comisión/Grecia, C-320/15, EU:C:2017:678, apartado 21.

[6] Sentencia de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartado 48 y Sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 68.

Con ello, señala el Tribunal que dicho precepto supone la concreción del valor del Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE y que, con él, se encomienda a los órganos jurisdiccionales nacionales garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y la plena aplicación del Derecho de la Unión estableciendo un sistema de vías de recurso y de procedimientos ante órganos independientes e imparciales[7]. Más específicamente, el artículo 19 (1) TUE, dispone que:

> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.
>
> Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

Por su parte, corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco de la labor que le atribuye el citado artículo, el precisar estas exigencias a fin de garantizar el respeto a los Tratados en su interpretación y aplicación, dada la competencia exclusiva que ostenta para realizar la interpretación definitiva y vinculante del Derecho de la Unión. Por consiguiente, si un órgano jurisdiccional nacional tiene dudas sobre la compatibilidad de su Derecho nacional con una disposición del Derecho de la Unión, que requiera la interpretación de este último, debe recurrir al procedimiento de remisión prejudicial del artículo 267 TFUE. Esta es la herramienta para establecer el diálogo entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia y garantizar la coherencia, unidad y eficacia del Derecho de la Unión. Ello deriva a su vez de la tarea que ostentan los órganos jurisdiccionales nacionales de aplicar, en el marco de sus competencias, el Derecho de la Unión y de garantizar su plena eficacia, inaplicando, si fuera necesario cualquier disposición nacional contraria a él[8].

---

[7] Sentencias de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartados 220 y 221; de 22 de febrero de 2022, RS, C-430/21, EU:C:2022:99, apartado 40, y de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia, C-204/21, EU:C:2023:442, apartados 70 y 71.

[8] Sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros, C-824/18, EU:C:2021:153, apartado 146.

En el caso que nos ocupa, sin embargo, señala el Tribunal de Justicia que la sentencia de 7 de octubre de 2021, al negarles la competencia para controlar la legalidad de las propuestas de candidatos, de los procedimientos de nombramiento de los jueces o de reputar nula y sin efecto la resolución dictada por un juez nombrado sin garantías, les está prohibiendo el ejercicio de las funciones que les atribuyen los Tratados, y más concretamente, cumplir con el artículo 19 (1) TUE, por lo que es manifiestamente incompatible con las exigencias de ese precepto.

Por otro lado, en la segunda parte de la primera imputación, la Comisión sostiene que la sentencia de 14 de julio de 2021 también es contraria a dicho artículo ya que en ella cuestionó la aplicación directa de las medidas provisionales que impuso el Tribunal de Justicia el 8 de abril de 2020[9] alegando que se habían adoptado *ultra vires* porque, argumentaba, los Tratados no atribuyen competencia a la Unión en materia de organización, competencias y procedimiento de los órganos jurisdiccionales polacos.

Ante ello, el Tribunal de Justicia sostiene, en primer término, que el artículo 279 TFUE le habilita para ordenar cualquier medida que estime necesaria para garantizar la eficacia plena de la decisión definitiva que se habrá de adoptar[10]. En efecto, el señalado precepto dispone que:

> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea podrá ordenar las medidas provisionales necesarias en los asuntos de que esté conociendo.

En consecuencia, las disposiciones nacionales que regulan la Administración de Justicia, pueden ser también objeto de medidas provisionales del Tribunal de Justicia y en ellas puede acordarse su suspensión, siguiendo el procedimiento y requisitos (*fumus boni iuris*, urgencia y ponderación de los intereses en juego) establecidos al efecto en el artículo 160 (3) del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Recalca el Tribunal que la eficacia del Derecho

[9] Auto de 8 de abril de 2020, Comisión/Polonia en el Caso C-791/19 R, EU:C:2020:277.

[10] Auto de 20 de noviembre de 2017, Comisión/Polonia, C-441/17 R, EU:C:2017:877, apartados 94, 97 y 102.

de la Unión sería difícilmente garantizada si una disposición de Derecho nacional pudiese oponerse al reconocimiento del efecto vinculante de las medidas provisionales ordenadas y se impidiese que el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho de la Unión dé efecto a dichas medidas.

Ante lo anterior, el Tribunal de Justicia estima íntegramente la primera imputación de la Comisión y declara que, mediante la interpretación realizada de la Constitución polaca en las sentencias de 14 de julio y 7 de octubre de 2021, Polonia ha incumplido las obligaciones que de dichos preceptos se desprenden.

En lo que respecta a la segunda imputación, que también posee dos partes, en ella la Comisión sostiene que la Republica de Polonia ha incumplido sus obligaciones en virtud de los principios de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión, así como del principio de efecto vinculante de las sentencias del Tribunal de Justicia. Ello se debió a que en las sentencias controvertidas se rechazaba de forma unilateral el principio de primacía y la efectividad de preceptos fundamentales de los Tratados y se ordenó a los órganos polacos no aplicar varios preceptos del TUE y el TFUE. En ellas, basándose en su propia interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal Constitucional polaco consideró que el artículo 19 (1), párrafo segundo, TUE, en relación con el artículo 2 TUE, y las medidas provisionales ordenadas, tienen carácter *ultra vires*, y que contravienen la identidad constitucional polaca, su Constitución y la primacía de esta.

La apreciación del Tribunal de Justicia sobre el quebrantamiento de los principios enunciados comienza recordando que los tratados comunitarios constituyen el marco constitucional de la Unión Europea. En ellos se contienen unos principios fundacionales propios que crearon un nuevo ordenamiento jurídico, dotado de instituciones propias, que se integra en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros y al que también están vinculados los órganos jurisdiccionales nacionales[11].

[11] Sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos, C-26/62, EU:C:1963:1, p. 23.

Uno de estos principios configuradores del ordenamiento jurídico de la Unión es el principio de primacía[12], según el cual quedó establecida la prevalencia del Derecho de la Unión Europea sobre el Derecho nacional de los Estados miembros. Así, la propia existencia del ordenamiento jurídico propio, aceptado por los Estados miembros, conlleva que éstos no puedan invocar normas nacionales, incluidas aquellas de rango constitucional, que puedan afectar a la eficacia y unidad del Derecho comunitario. A mayor abundamiento, subraya el Tribunal de Justicia que sólo es posible garantizar el respeto a la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, consagrada en el artículo 4 (2) TUE, si se evita que las medidas unilaterales de cualquier tipo prevalezcan sobre este ordenamiento jurídico común. Es también una exigencia de todo ordenamiento jurídico que se preste, la aplicación uniforme del Derecho que lo conforma por lo que es inherente a la existencia de la comunidad de Derecho de la Unión Europea.

Recuerda además el Tribunal que a ella se han adherido los Estados que la conforman de forma libre y voluntaria y, al hacerlo, han aceptado una serie de valores, como aquellos contenidos en el artículo 2 TUE que, insiste el Tribunal, no son sólo una mera enunciación de orientaciones de naturaleza jurídica, sino que son obligaciones jurídicamente vinculantes[13]. De entre ellos, el caso que nos ocupa implica al de Estado de Derecho. Valor que ya está presente en los criterios establecidos en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 que se exigen a los Estados candidatos y que al ingresar en la Unión se comprometen a respetar y promover durante su membresía: en el caso de Polonia, desde su adhesión a la Unión el 1 de mayo de 2004.

Con ello, un Estado miembro no puede variar su legislación o jurisprudencia de forma que se produzca una merma del valor del Estado de Derecho. Es más, debe velar por evitar cualquier regresión en materia de la Administración de Justicia[14] y ello, en virtud de otro

---

[12] Sentencia de 15 de julio de 1964, Costa/ENEL, C-6/64, EU:C:1964:66, pp. 1158 a 1160.

[13] Sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 125.

[14] Sentencias de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartados 63 y 64, y de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034, apartado 162.

principio configurador del ordenamiento jurídico comunitario, el de cooperación leal establecido en el artículo 4 (3), párrafo tercero, TUE:

> Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

En cuanto a las afirmaciones del Tribunal Constitucional en sus sentencias, según las cuales, los artículos 2 TUE, 19 (1) párrafo segundo, y 4 (3) TUE y artículo 279 TFUE, contravienen la Constitución polaca y socavan su identidad constitucional, el Tribunal de Justicia sostiene que del respecto a la identidad nacional de los Estados miembros y a sus estructuras políticas y constitucionales, conforme al artículo 4 (2) TUE, no puede derivarse que las obligaciones de resultado impuestas por los Tratados puedan variar de un Estado a otro pues, aun con ellas, comparten el Estado de Derecho como valor común a sus tradiciones constitucionales. Por consiguiente, sea cual sea la elección de modelo constitucional, en él están obligados a respetar la exigencia de independencia judicial que resulta de los artículos 2 TUE y 19 (1) párrafo segundo, TUE[15] pues, junto con ellos, debe leerse el artículo 4 (2) TUE esgrimido por el Tribunal Constitucional. Incide el Tribunal de Justicia en que no puede aceptarse que la República de Polonia eluda sus obligaciones como Estado miembro so pretexto de una supuesta afectación a la identidad nacional polaca. Más si cabe cuando los expuestos valores y principios consagrados en los preceptos conculcados componen la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común a la que dicho Estado miembro pertenece al haberse adherido libre y voluntariamente.

Por consiguiente, declara el Tribunal de Justicia que Polonia también ha incumplido las obligaciones a las que está sujeta como Estado miembro en virtud de los principios de autonomía, primacía, efectividad y aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea dada la interpretación realizada por su Tribunal Constitucional en las sentencias controvertidas y al impedir de forma unilateral que las autoridades polacas pudiesen aplicar el Derecho de la Unión.

---

[15] Sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia, C-204/21, EU:C:2023:442, apartado 74.

En segundo término, en lo relativo al quebrantamiento del principio de efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en las sentencias de 14 de julio y 7 de octubre de 2021, el Tribunal Constitucional consideró que, tanto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia respecto a los preceptos controvertidos, como la adopción de medidas cautelares eran actos *ultra vires* que socavaban la identidad constitucional polaca. También indicó en ellas que se reservaba el derecho a llevar a cabo en el futuro un control *ultra vires* de las resoluciones del Tribunal de Justicia a fin de proteger dicha identidad.

A este respecto, señala el Tribunal que las obligaciones de Polonia en relación con el principio de cooperación leal son también de aplicación en lo referente a las normas que regulan el sistema de reparto de las competencias jurisdiccionales entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales conforme a lo dispuesto en los Tratados. Con ello, atendiendo al artículo 267 TFUE, le corresponde a él en exclusiva pronunciarse sobre la validez de los actos de la Unión y dar la interpretación definitiva y vinculante del Derecho de la Unión. De ahí la obligación que tienen los órganos jurisdiccionales nacionales, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, de plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia con el fin de evitar que se consolide en un Estado miembro una jurisprudencia nacional contraria a las normas del Derecho de la Unión. Ello se reitera en el artículo 344 TFUE:

> Los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos.

Por este motivo, señala que si un juez nacional se pregunta por el alcance de las competencias de la Unión o tiene dudas sobre la validez de un acto de Derecho de la Unión por extralimitación en las competencias o por incumplimiento de la exigencia de que la Unión respete la identidad nacional, debe iniciar un procedimiento prejudicial. Subraya que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro no puede, como ocurre en las sentencias objeto de este asunto, en base a

su propia interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión, declarar que el Tribunal de Justicia ha dictado una resolución que excede las competencias atribuidas a la Unión ni, por tanto, negarse a darles efecto, como tampoco prohibir aplicarlas a los poderes públicos de su Estado[16].

Concluye por ello el Tribunal de Justicia que la República de Polonia, ha incumplido sus obligaciones en virtud de los principios de autonomía, de primacía, de efectividad y de aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea, así como del principio del efecto vinculante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Respecto a la tercera y última imputación, que también se compone de dos partes, la Comisión alega que la República de Polonia ha incumplido la obligación velar por que su Tribunal Constitucional cumpla la garantía del tribunal independiente e imparcial establecido previamente por la ley, conforme artículo 19 (1) TUE, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En primer término, el Tribunal de Justicia examina las circunstancias en las que se desarrolló el procedimiento de nombramiento de los tres jueces el 2 de diciembre de 2015. Comienza el Tribunal advirtiendo que el Tribunal Constitucional debe satisfacer las exigencias de la tutela judicial efectiva, en particular la exigencia del tribunal establecido previamente por la ley, lo que incluye el respecto a las normas que rigen el procedimiento de nombramiento de los jueces que lo componen. En cuanto órgano jurisdiccional en el sentido del Derecho de la Unión, puede resolver sobre cuestiones vinculadas con este. Así, los Estados miembros, tal y como recoge expresamente el artículo 19 (1), párrafo segundo TUE, están obligados a establecer un sistema de vías de recurso y de procedimientos que garantice a los justiciables el respeto de su derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.[17] Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dichas garantías demandan la existencia de normas, especialmente en lo referente a la composición y nombramiento del órgano jurisdiccional que permitan excluir toda

[16] Sentencia de 22 de febrero de 2022, RS, C-430/21, EU:C:2022:99, apartado 72.
[17] Sentencia de 7 de marzo de 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174.

duda legítima en lo que respecta a la neutralidad e independencia de este ante los intereses de cada caso en litigio[18].

Sentado lo anterior y vista de los elementos fácticos y jurídicos con los que se produjeron los tres referidos nombramientos, el Tribunal de Justicia sostiene que la elección de los tres jueces en la octava legislatura se hizo en manifiesta violación de la norma que regula con carácter fundamental el nombramiento de los jueces de ese tribunal[19] y que, además, el nombramiento se hizo para tres cargos que ya estaban legalmente cubiertos, pues ya fueron elegidos, como correspondía, durante la séptima legislatura el 8 de octubre de 2015. El Tribunal de Justicia se refiere asimismo una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, recaída tras la desestimación de un recurso de amparo por parte de ese Tribunal Constitucional, en cuyo fallo ya se determinó que en la elección de tres jueces el 2 de diciembre de 2015, tras el incumplimiento por parte del poder legislativo y ejecutivo las sentencias del propio Tribunal Constitucional del 3 y 9 de diciembre, se había incurrido en irregularidades graves que vulneraban el derecho a un juez establecido por la ley conforme al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos[20].

En último lugar, en lo que respecta a la segunda parte de esta tercera y última imputación, esto es, sobre la irregularidad alegada por la Comisión respecto al nombramiento de la presidenta del Tribunal Constitucional el 20 de diciembre de 2016, el Tribunal de Justicia comienza incidiendo en la relevancia que ese cargo tiene en el funcionamiento del órgano. Por este motivo, recalca la especial importancia de que las normas que rigen el procedimiento de su nombramiento sean cuidadosamente observadas para que no se susciten dudas legítimas sobre la utilización de esa figura para influir o controlar la actividad de dicho órgano.

Dicho esto, el Tribunal de Justicia realiza un análisis sobre las circunstancias en que dicho nombramiento se efectuó, que han sido relatadas en los antecedentes, y examina la normativa aplicable al mis-

---

[18] Sentencias de 6 de octubre de 2021, W. Ż., C-487/19, EU:C:2021:798, apartado 109, y de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia, C-204/21, EU:C:2023:442.

[19] Artículo 194 (1) de la Constitución polaca.

[20] TEDH, Sentencia de 7 de mayo de 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Polonia, CE: ECHR:2021:0507JUD000490718.

mo[21]. Declara al respecto que tanto la presentación de candidatos a la presidencia del Tribunal Constitucional, como como el nombramiento de la jueza J. P. para dicho cargo, se realizaron en incumplimiento de la norma para ese procedimiento establecida. Entre los hechos que esgrime el Tribunal, destacó que los tres jueces, cuyo nombramiento infringió la Constitución polaca y el artículo 19 (1) TUE, participaron en la votación.

En vista de lo anterior, sostiene el Tribunal de Justicia que Polonia también ha incumplido las que derivan del artículo 19 (1), párrafo segundo, TUE dado que el Tribunal Constitucional no cumple las exigencias del tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, como consecuencia de las irregularidades que se cometieron en los procedimientos para el nombramiento de tres de sus jueces el 2 diciembre de 2015 y de su presidenta el 20 de diciembre de 2016. Quedan con ello estimadas las tres imputaciones de la Comisión.

III. Conclusiones

Del análisis realizado se deprende que, mediante la sentencia C-448/23, de 18 de diciembre de 2025, el Tribunal de Justicia, al analizar las dos sentencias mediante las que se declararon incompatibles con la Constitución polaca varias disposiciones y principios conformadores del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, reafirma firmemente el alcance de los preceptos y elementos esenciales en los que este se sustenta y desmonta dos argumentos que vienen siendo utilizados para justificar la contravención de los mismos: identidad constitucional nacional y actuación *ultra vires*.

Respecto al primero de los puntos, como ya adelantaba el Abogado General Spielmann en sus Conclusiones de 11 de marzo de 2025 sobre el caso que nos ocupa[22], recogiendo la célebre alusión del juez Pescatore, el principio de primacía es una «exigencia existencial»

---

[21] Artículo 21, apartados 7 y 8, de la Ley por la que aprueban disposiciones introductorias a la Ley de Organización y Procedimiento del Tribunal Constitucional y la Ley sobre el Estatuto de los Jueces del Tribunal Constitucional de Polonia.

[22] Conclusiones del Abogado General Sr. Dean Spielmann de 11 de marzo de 2025, C-448/23.

del Derecho de la Unión. Así, tras una abundantísima jurisprudencia al respecto iniciada en 1964 (*Costa /ENEL*), el Tribunal de Justicia vuelve, sesenta años más tarde, a recalcar en la sentencia objeto de estudio, que, en virtud del mismo, la invocación por un Estado miembro de disposiciones de Derecho nacional, aunque sean de rango constitucional, no puede afectar a la unidad, eficacia y aplicación uniforme del Derecho de la Unión.

No sólo se cuestionaba en dichas sentencias el principio de primacía, sino también, como apuntaba la Comisión, en ellas se ponía en duda la propia autoridad del Tribunal de Justicia. Frente a ello, éste vuelve a ratificar con contundencia: (i) que ostenta la competencia exclusiva para realizar la interpretación definitiva y vinculante de las disposiciones del Derecho de la Unión; (ii) que su jurisprudencia posee eficacia vinculante y (iii) que la aplicación directa de las medidas provisionales que decrete son el mecanismo esencial con el que garantizar la tutela judicial efectiva y la plena eficacia de la futura resolución que dicte.

En relación con lo segundo, en el presente caso, se intenta impugnar el principio de primacía en nombre de la protección de la identidad constitucional nacional o de una defensa ante actuaciones *ultra vires*. Así, este asunto se alinea con la dinámica jurídica, que se viene acrecentando en el seno de la Unión, en la que varios tribunales constitucionales de Estados miembros han invocado la teoría de las actuaciones *ultra vires* o la identidad constitucional para fundamentar su separación del Derecho de la Unión y cuestionar los principios que sustentan su funcionamiento. A esta tendencia hacen referencia diversos autores[23] y el Abogado General Spielmann ilustra haciendo mención a un más que aparente «pulso» de algunos órganos jurisdiccionales nacionales a las instituciones europeas.

No obstante, no se niega que la interacción entre el principio de primacía del Derecho de la Unión y la identidad nacional de los Estados miembros es compleja. Precisamente por ello, el Tribunal de Justicia parte del reconocimiento de la presencia de ésta en las diferentes estructuras políticas y constitucionales de los Estados

[23] En particular, Nagy, C. I., The Rebellion of Constitutional Courts and the Normative Character of European Union Law, International and Comparative Law Quarterly, vol. 73, n.o 1, 2024, pp. 65 a 101.

miembros. Pero aclara seguidamente que, aun con esta diversidad reconocida, comparten, como valor común a sus propias tradiciones constitucionales, el Estado de Derecho. Valor al que no sólo se han comprometido con su adhesión libre y voluntaria a la Unión, sino que es parte de la propia identidad de ésta como ordenamiento jurídico común y, por tanto, también identidad suya como Estados miembros que la integran.

En similar sentido, respecto a la contestación *ultra vires*, la conclusión es que su apreciación no puede ignorar el entorno jurídico en el que se alega que se produce. Al respecto, el Tribunal de Justicia trata de cerrar esta cuestión recordando que es a él a quien corresponde pronunciarse sobre el alcance de las competencias atribuidas a la Unión y sobre el respeto a las mismas, puesto que ello comporta una interpretación de los Tratados. Ello conlleva que no quepa inaplicar unilateralmente disposiciones comunitarias, sino que, ante una posible extralimitación en las competencias de la Unión, deba recurrirse a los mecanismos jurídicos previstos, como lo es la cuestión prejudicial. No puede ignorarse, sin embargo, que ello ha generado suspicacias en ocasiones anteriores en algunos tribunales constitucionales, como el alemán, por si dicha interpretación se realiza de forma extensiva y, en ese caso, pudiera ser susceptible de colisionar con el principio de atribución y con la inexistencia de una cláusula *Kompetenz-Kompetenz*.

En otro orden de cosas, cabe destacar a su vez que se viene apreciando en la reciente jurisprudencia un fortalecimiento del alcance de los valores consagrados en el artículo 2 TUE[24]. No pierde tampoco en este caso la ocasión de señalar expresamente que no son meramente orientaciones de naturaleza política, sino que son principios que comportan obligaciones vinculantes. De ahí, que el Estado de Derecho se concrete, como recoge la sentencia, en el deber de los Estados miembros de evitar cualquier regresión en sus legislaciones o jurisprudencia que pueda menoscabar la independencia judicial y las garantías inherentes al mismo en sus Administraciones de Justicia.

No puede concluirse sin hacer mención al destacado cambio de postura de la República de Polonia, pues, como se reflejó en antecedentes, pasó de solicitar al Tribunal de Justicia que desestimara el

[24] Reciente y destacadamente: Sentencia de 21 de mayo de 2026, Comisión/Hungría (*Valores de la Unión*), C-769/22, ECLI:EU:C:2026:326.

recurso por infundado en su integridad en octubre de 2023, a admitir plenamente las tres imputaciones de la Comisión en enero de 2024, subrayando además que compartía sus alegaciones. Ello no ha sido sino el reflejo de un nuevo cambio de gobierno y tendencia política en Polonia, que se produjo precisamente en esas fechas, pasando, desde entonces, en sentido inverso a lo que ocurrió en 2015, a estar liderada por la Coalición Cívica (KO), que difiere sustancialmente del anterior gobierno del partido Ley y Justicia (PiS) que implementó las reformas judiciales regresivas que han ocasionado las respuestas de la Comisión y el Tribunal de Justicia, como ha ocurrido en este asunto.

Con ello, el riesgo que este caso ha ilustrado es la permeabilidad que los órganos jurisdiccionales han tenido al cambio de mayorías políticas. Ello se ha visto en los virajes que su jurisprudencia constitucional ha ido realizando −incluso durante el curso de un mismo procedimiento− conforme lo hacía la coyuntura política, reflejando en cada caso una afinidad en sus pronunciamientos con la mayoría gobernante. Pero, además, esa afinidad, que contraría la separación de poderes, no sólo se ha plasmado en sede de los razonamientos jurídicos, sino que se ha querido asegurar alterando los procedimientos de designación de sus miembros y modificando las potestades de los órganos jurisdiccionales. Consciente de lo anterior, parece pues, que el Tribunal de Justicia no ha querido perder esta ocasión para abogar por la seguridad jurídica e independencia judicial, consciente de que dichos cambios se están produciendo y pueden darse en más Estados miembros, tanto en un sentido como en otro, y para poner freno a la expansión de construcciones y argumentaciones jurídicas que desafían a los principios y valores de la Unión, y muy notablemente al Estado de Derecho.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 435-443
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1937

STEVI Y THE NEW YORK TIMES c. COMISIÓN: TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL EN LA ERA DIGITAL

STEVI AND THE NEW YORK TIMES V COMMISSION: INSTITUTIONAL TRANSPARENCY IN THE DIGITAL AGE

Sylvia Martí Sánchez
Letrada de las Cortes Generales
https://orcid.org/0000-0002-0943-154X

RESUMEN

La sentencia del Tribunal General de 14 de mayo de 2025 en el asunto Stevi y The New York Times c. Comisión *constituye una de las decisiones más relevantes de los últimos años en materia de transparencia institucional en la Unión Europea. Aunque no introduce principios jurídicos completamente nuevos, proyecta sobre las comunicaciones digitales efímeras –en particular los mensajes de texto intercambiados entre la presidenta de la Comisión Europea y el consejero delegado de Pfizer durante la pandemia de COVID-19– una doctrina previamente desarrollada en la jurisprudencia sobre acceso a documentos. El Tribunal reafirma que la declaración de una institución según la cual no posee determinados documentos goza de una presunción de veracidad, pero también que dicha presunción puede quedar desvirtuada cuando el solicitante aporta indicios pertinentes y concordantes de su existencia. En tal caso, la institución debe proporcionar una explicación concreta, coherente y verificable sobre las búsquedas realizadas y sobre las razones por las que los documentos no obran en su poder. El comentario analiza la fundamentación de la sentencia, su vinculación con el principio de buena administración y su proyección sobre la gestión documental en la era digital, valorando asimismo las posibles implicaciones que este pronunciamiento puede tener para las instituciones nacionales en materia de transparencia, conservación documental y rendición de cuentas.*

Palabras clave: Transparencia institucional; acceso a documentos; buena administración; comunicaciones digitales; mensajes de texto; gestión

documental; conservación documental; rendición de cuentas; Comisión Europea.

Artículos clave: Artículo. 15 TFUE; artículos. 41 y 42 Carta de Derechos Fundamentales de la UE; Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

ABSTRACT

The General Court's judgment of 14 May 2025 in Stevi and The New York Times v Commission *constitutes one of the most significant recent rulings on institutional transparency within the European Union. Although it does not establish entirely new legal principles, it extends existing case law on access to documents to the context of ephemeral digital communications, particularly the text messages allegedly exchanged between the President of the European Commission and the Chief Executive Officer of Pfizer during the COVID-19 pandemic. The Court reiterates that an institution's statement that it does not possess the requested documents benefits from a presumption of truthfulness, while also confirming that such a presumption may be rebutted where the applicant provides relevant and consistent evidence suggesting their existence. In those circumstances, the institution must provide a concrete, coherent and verifiable explanation of the searches undertaken and of the reasons why the documents are not in its possession. This commentary examines the reasoning of the judgment, its relationship with the principle of good administration, and its implications for records management in the digital age. It also considers the potential impact of the ruling on national public authorities with regard to transparency, document retention and democratic accountability.*

Keywords: Institutional transparency; access to documents; good administration; digital communications; text messages; records management; document retention; accountability; European Commission.

Key articles: Article 15 TFEU; Articles 41 and 42 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union; Regulation (EC) No 1049/2001.

Imbuidos de cierto adanismo, tendemos a hablar de transparencia de las instituciones como si fuese una exigencia moderna. Ciertamente parece relativamente reciente tanto la constitucionalización de ciertos principios (véase art. 105 CE), como el desarrollo más minucioso y ambicioso a nivel legal. No obstante, la transparencia entendida como presupuesto de la exigencia de dación de cuentas ante los ciudadanos tiene una larga tradición, muy especialmente en el mundo anglosajón. Es inevitable recordar por ejemplo a Louis Brandeis, al que se atribuye la famosa cita según la cual la luz del día sería el mejor de los desinfectantes. No era un caso aislado, ya que Woodrow Wilson, que fue el presidente que nombró a Brandeis juez del Tribunal Supremo, había sido desde finales del siglo XIX un firme defensor de la necesidad de arrojar luz sobre el Gobierno. Desde entonces, mucho tiempo ha transcurrido y es inevitable preguntarse si las exigencias de transparencia han evolucionado a la par que el crecimiento del Estado y si han ido de la mano de los cambios sociales, económicos y tecnológicos. Lo que nos planteamos en este modesto comentario no es si existe la voluntad de transparencia por parte de las instituciones, europeas o nacionales, si no si el marco jurídico se ha adaptado suficientemente a la política –léase proceso de toma de decisiones– en la era digital. Es en este contexto en el que se enmarca la decisión judicial que vamos a valorar.

La sentencia del Tribunal General (Gran Sala) de 14 de mayo de 2025, y a la que nos referiremos en lo sucesivo como *Stevi y The New York Times c. Comisión*, no puede considerarse como una más en el acervo jurisprudencial sobre acceso a documentos, transparencia y buen gobierno. Es una decisión relevante por el contexto y por sus pronunciamientos, no tanto por la novedad de los mismos, sino por referirse a comunicaciones digitales que pueden resultar efímeras. La cuestión de fondo no es solo si un SMS puede ser documento, sino si las instituciones pueden preservar la efectividad del derecho de acceso cuando una parte relevante de la toma de decisiones se desplaza a canales digitales informales. Vayamos antes que nada con los hechos.

I. Sobre los hechos

El asunto tiene su origen en una solicitud de acceso a documentos presentada el 11 de mayo de 2022 por la periodista Matina Stevi,

del diario The New York Times, al amparo del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. La solicitud tenía por objeto obtener acceso a todos los mensajes de texto intercambiados entre la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y Albert Bourla, consejero delegado de Pfizer, entre el 1 de enero de 2021 y el 11 de mayo de 2022.

La solicitud se enmarcaba en el contexto de las negociaciones llevadas a cabo durante la pandemia de COVID-19 para la adquisición por la Unión Europea de vacunas desarrolladas por Pfizer-BioNTech. La existencia de contactos directos entre ambos interlocutores había sido previamente mencionada en declaraciones públicas y en informaciones periodísticas relativas al proceso de negociación de los contratos de suministro de vacunas.

Tras la presentación de la solicitud, la Comisión Europea sostuvo que no poseía documentos que se correspondieran con la descripción facilitada por la solicitante. En consecuencia, denegó el acceso solicitado al considerar que no obraban en su poder documentos susceptibles de ser comunicados en virtud del Reglamento n.º 1049/2001.

Frente a dicha decisión, Matina Stevi y The New York Times Company interpusieron recurso de anulación ante el Tribunal General de la Unión Europea. Los demandantes alegaron, en esencia, que existían elementos suficientes para acreditar la existencia de intercambios mediante mensajes de texto entre la presidenta de la Comisión y el consejero delegado de Pfizer y que la institución no había ofrecido explicaciones satisfactorias acerca de la inexistencia o falta de posesión de los documentos solicitados.

La controversia no versaba, por tanto, sobre la aplicación de alguna de las excepciones materiales al derecho de acceso previstas en el Reglamento n.º 1049/2001, sino sobre una cuestión previa: si la Comisión había justificado adecuadamente su afirmación de que no poseía los documentos solicitados y si había actuado de conformidad con las exigencias derivadas del principio de buena administración al tramitar la solicitud de acceso.

II. Alegaciones de las partes

En cuanto al fondo, los demandantes articularon tres motivos de anulación, aunque la sentencia terminó resolviéndose únicamente sobre el tercero.

El primer motivo se basaba en la infracción del artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales, relativo a la libertad de expresión e información, en conexión con el Reglamento n.º 1049/2001. Los demandantes sostenían que la negativa de acceso afectaba de manera particular al derecho a recibir información y al papel de la prensa en el control democrático de la actuación institucional. La solicitud no se refería a una cuestión menor, sino a comunicaciones presuntamente mantenidas durante la negociación de contratos de vacunas contra la COVID-19, en un contexto de extraordinaria relevancia pública, sanitaria y económica.

El segundo motivo se refería al ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1049/2001. Los demandantes alegaban que la Comisión no podía excluir los mensajes de texto del concepto de «documento» por razón de su formato o soporte. A su juicio, un SMS o mensaje equivalente puede quedar comprendido en el régimen de acceso si contiene información relativa a las políticas, actividades o decisiones de la institución. El elemento determinante no sería, por tanto, el canal utilizado, sino el contenido institucional de la comunicación.

El tercer motivo, que resultó decisivo al ser el primero que se analizó y estimó, se fundaba en la vulneración del principio de buena administración, reconocido en el artículo 41 de la Carta. Los demandantes afirmaban que la Comisión no había explicado de forma suficiente por qué no obraban en su poder los mensajes solicitados. En particular, reprochaban a la institución que no aclarase si los mensajes habían existido, si habían sido eliminados, dónde se habían buscado, qué sistemas o dispositivos habían sido examinados y por qué no habían sido registrados o conservados.

La Comisión, por su parte, estructuró su defensa en torno a la inexistencia o falta de posesión de los documentos solicitados. Sostuvo que había realizado búsquedas renovadas y exhaustivas, pero que no había localizado ningún documento correspondiente a la solicitud. Desde esa premisa, defendió que no podía concederse

acceso a documentos inexistentes o que no obraban en poder de la institución.

Además, la Comisión invocó sus normas internas de gestión documental. Según su posición, no todos los mensajes o comunicaciones deben registrarse, sino únicamente aquellos que contengan información importante y no efímera, o que requieran seguimiento administrativo. De ello se desprendía que la ausencia de registro de los mensajes solicitados podía explicarse por el hecho de que no reuniesen los criterios internos necesarios para ser incorporados al sistema documental de la institución.

III. La opinión del Tribunal

Antes de entrar a analizar la opinión del Tribunal en el caso concreto, es preciso recordar que, cuando se trata del acceso del público a documentos, uno de los principios rectores es el de la presunción de veracidad de la que goza la declaración de una institución cuando afirma que no posee un documento solicitado. Ahora bien, no se trata de una presunción absoluta, ya que puede ser enervada si el solicitante aporta indicios de que los documentos pudieron estar en poder de la institución. Es precisamente lo que pasó en este supuesto: la presunción de inexistencia o falta de posesión de los documentos quedó desvirtuada y la consecuencia jurídica es que la Comisión debía haber ofrecido una explicación plausible que permitiese al público y al propio juez comprender por qué los documentos no podían encontrarse. No se trata tanto de la *probatio diabolica* consistente en tener que probar un hecho negativo, como en la exigencia, derivada del principio de buena administración, de dar una justificación concreta, coherente y verificable sobre las búsquedas realizadas y sobre las razones por las cuales los documentos no obran en poder de la institución y en este caso claramente no lo hizo.

Entiende el Tribunal en primer lugar, que las respuestas durante el procedimiento se apoyaron en información imprecisa, cambiante o basada en suposiciones. La Comisión no dio una explicación clara y estable sobre la existencia, localización o eventual desaparición de los mensajes. En segundo lugar, la Comisión no habría explicado con suficiente detalle qué búsquedas había realizado al no precisar adecuadamente qué sistemas, archivos, dispositivos o lugares fueron

examinados para localizar los mensajes solicitados. Tampoco aclaró si los mensajes habían sido eliminados. El Tribunal destaca que la Comisión no explicó si una eventual supresión habría sido deliberada o automática, ni si el teléfono móvil de la presidenta de la Comisión había sido sustituido en el periodo relevante. En cuarto lugar, la Comisión no justificó de forma convincente por qué los mensajes, en caso de haber existido, no habrían contenido información importante ni requerido seguimiento administrativo. Este punto era relevante porque, según las propias normas internas de la Comisión, deben conservarse los documentos que contienen información importante o que implican actuaciones posteriores.

Al ir leyendo la sentencia, una de las preguntas que le surge al gestor es si los mensajes de texto deben registrarse y considerarse como documento a efectos del expediente administrativo correspondiente. El Tribunal no afirma que todo mensaje de texto deba registrarse automáticamente, o que sea necesariamente un documento accesible, sino que la Comisión no puede basarse de forma puramente formal en la ausencia de registro para negar la posesión de documentos cuando existen serios indicios de su existencia, porque el principio de buena administración así lo impide.

En definitiva, el principio de buena administración, recogido como derecho en el art. 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, cumple una función central, ya que impone a la Administración diligencia en la tramitación de las solicitudes de acceso, es decir, seriedad, coherencia y transparencia. Esto exige a su vez una gestión documental suficientemente previsible y no arbitraria, ya que de lo contrario el derecho de acceso a los documentos podría quedar privado de efectividad: bastaría con no registrar o no conservar determinadas comunicaciones para impedir cualquier control posterior.

IV. Valoración

Como decíamos al principio, la sentencia no es completamente novedosa en cuanto a sus fundamentos. Aun así, es importante, aunque de alcance limitado.

No es novedosa porque sus fundamentos jurídicos aparecen ya delineados en el asunto *Dehousse c. Cour de Justice de l´Union*

Européenne, sentencia de 20 de septiembre de 2019: presunción de veracidad de la declaración de inexistencia o falta de posesión; presunción *iuris tantum* mientras el solicitante de la documentación no aporte indicios pertinentes y concordantes; desplazamiento de la carga explicativa a la institución; exigencia de búsquedas verificables (dónde, cómo y qué se busca) y la afirmación del deber de las instituciones de documentar y conservar sus actividades de forma no arbitraria y previsible

Sin embargo, aunque sus fundamentos jurídicos no sean novedosos, es una sentencia importante en la medida en que se pronuncia por primera vez sobre la aplicación de estos principios a las comunicaciones digitales efímeras. Así dicho, podría generar demasiadas expectativas, ya que a nuestro juicio la sentencia tiene un alcance limitado: enmarca estas comunicaciones en los principios generales, pero apenas desciende al terreno práctico. Al no pronunciarse claramente sobre los particulares de la gestión documental y al no imponer a las instituciones obligaciones concretas al respecto, por ejemplo, fijando reglas generales sobre archivo de mensajes digitales, no parece que a corto plazo y por si sola vaya a marcar un punto de inflexión, salvo que vaya acompañada de reformas internas de gestión documental.

Quizás el mayor valor añadido de esta sentencia es que supone una clara llamada a la reflexión en relación con el tratamiento documental en las instituciones, tanto en las europeas, como en las nacionales. Con independencia de la limitada aplicación de la Carta en los Estados miembros en virtud de lo previsto en su art. 51, es decir, cuando apliquen Derecho de la Unión, urge tomar decisiones con impacto efectivo en relación con el tratamiento de este tipo de comunicaciones.

La utilidad del pronunciamiento no se agota en el marco institucional de la Unión, pues plantea un problema común a todas las administraciones contemporáneas: cómo documentar jurídicamente procesos decisorios que ya no se desarrollan exclusivamente en expedientes formales. Si consultamos nuestro Derecho interno topamos en primer lugar con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyo artículo 13 establece que por información pública se entiende «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones». Este artículo parece que dota a la ley de una gran ambición, sin embargo, el art. 18.1.b) establece la inadmisión a trámite de las solicitudes «referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas». Se trata de una disposición que hay que conectar con lo dispuesto en el art. 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a cuyo tenor «no formará parte del expediente administrativo, –definido como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla–, la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas (…)». Nuestro Derecho es todavía eminentemente formalista, ya que vincula en gran medida la transparencia a través de solicitudes de información al concepto de expediente administrativo, lo que hace que queden fuera datos relevantes para entender el proceso de toma de decisiones.

En definitiva, el asunto *Stevi y The New York Times c. Comisión* revela un problema estructural de las administraciones contemporáneas: la posibilidad de que comunicaciones institucionalmente relevantes sean tratadas como meramente informales o privadas por razón del canal utilizado. La sentencia no impone un régimen general de conservación de mensajes digitales, pero sí recuerda que la efectividad del derecho de acceso y del principio de buena administración exige que la actuación pública sea documentalmente reconstruible. Esta exigencia interpela también a los ordenamientos nacionales, incluido el español, en la medida en que la transparencia, la rendición de cuentas y el control de la decisión pública dependen cada vez más de una adecuada gobernanza documental en entornos digitales.

Revista de las Cortes Generales. ISSN: 0213-0130. ISSNe: 2659-9678
N.º 121, Primer semestre (2026): pp. 445-470
https://doi.org/10.33426/rcg/2026/121/1938

¿LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL PUNTO DE MIRA? EL CASO PABLO HASÉL. COMENTARIO A LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS RIVADULLA DURÓ C. ESPAÑA, DE 12 DE OCTUBRE DE 2023

FREEDOM OF EXPRESSION IN THE SPOTLIGHT? THE CASE OF PABLO HASÉL. COMMENTARY TO THE DECISION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS RIVADULLA DURÓ V. SPAIN, OF 12 OCTOBER 2023

Javier Dionis Baeza
Contratado Predoctoral Fundación Ramón Areces
Universidad Complutense de Madrid
https://orcid.org/0009-0002-0947-1776

RESUMEN

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reunido en su Sección Quinta, resuelve la demanda presentada por el señor Pablo Rivadulla Duró contra España, por una alegada vulneración de su libertad de expresión recogida en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por otro lado, en la demanda también se alega la vulneración de la libertad ideológica y de los derechos de acceso al recurso y de limitación de la aplicación de las restricciones de derechos. El asunto trae causa de la condena penal al demandante por los delitos de enaltecimiento del terrorismo e injurias a la Corona y a la policía cometidos tras la publicación de una serie de tuits y una canción de rap.

El Tribunal inadmite la demanda por estar manifiestamente infundada. Considera que, si bien las condenas penales supusieron una injerencia en la libertad de expresión del demandante, estaban previstas en la ley, perseguían un fin legítimo y fueron proporcionales al mismo. Tampoco considera una vulneración de su derecho de acceso al recurso la inadmisión del recurso de amparo presentado por el demandante ante el Tribunal Constitucional por falta de justificación de la especial trascendencia constitucional. El

Tribunal admite que los tribunales superiores nacionales pueden tener requisitos formales más estrictos que para los recursos ordinarios.

Palabras clave: libertad de expresión, enaltecimiento del terrorismo, injurias a la Corona, injurias a la policía, proporcionalidad de las condenas penales.

Artículos clave: 10, 13 y 18 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; 490, 504.2 y 578 del Código Penal español.

Resoluciones relacionadas: Sentencia del TEDH, de 15 de marzo de 2011, Otegi Mondragón c. España (n.º 2034/07); Sentencia del TEDH, de 20 de enero de 2015, Arribas Antón c. España (n.º 16563/11); Sentencia del TEDH, de 20 de noviembre de 2018, Toranzo Gómez c. España /n.º 26922/14); Sentencia del TEDH, de 22 de junio de 2021, Erkizia Almandoz c. España (n.º 5869/17); Sentencia del TEDH, de 2 de septiembre de 2021, Z.B. c. Francia (n.º 46883/15); Decisión del TEDH, de 20 de septiembre de 2022, Jorge López c. España (n.º 54140/21).

ABSTRACT

The European Court of Human Rights, sitting in its Fifth Section, has ruled on the application lodged by Mr Pablo Rivadulla Duró against Spain, concerning an alleged violation of his freedom of expression as enshrined in Article 10 of the European Convention on Human Rights. Furthermore, the application also alleges a violation of freedom of thought and of the rights of access to a remedy and limitation on the application of restrictions on rights. The case stems from the applicant's criminal conviction for the offences of glorifying terrorism and insulting the Crown and the police, committed following the publication of a series of tweets and a rap song.

The Court dismisses the application as manifestly ill-founded. It considers that, whilst the criminal convictions constituted an interference with the applicant's freedom of expression, they were prescribed by law, pursued a legitimate aim and were proportionate to that aim. Nor does it consider the dismissal of the application for constitutional protection lodged by the applicant before the Constitutional Court, on the grounds of lack of justification of special constitutional significance, to be a violation of his right of access to the remedy. The Court acknowledges that the higher national courts may have stricter formal requirements than those applicable to ordinary appeals.

Keywords: freedom of expression, glorification of terrorism, insulting the Crown, insulting the police, proportionality of criminal sentences.

Key articles: 10, 13 and 18 of the European Convention on Human Rights; 490, 504.2 and 578 of the Spanish Criminal Code.

Related decisions: ECtHR Judgment of 15 March 2011, Otegi Mondragón v. Spain (no. 2034/07); ECtHR Judgment of 20 January 2015, Arribas Antón v. Spain (no. 16563/11); ECtHR Judgmen, of 20 November 2018, Toranzo Gómez v. Spain (no. 26922/14); ECtHR Judgment of 22 June 2021, Erkizia Almandoz v. Spain (no. 5869/17); ECtHR Judgment of 2 September 2021, Z.B. v. France (no. 46883/15); ECtHR Decision of 20 September 2022, Jorge López v. Spain (no. 54140/21).

I. Antecedentes

El demandante ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), Pablo Rivadulla Duró, más conocido por su nombre artístico Pablo Hasél[1], fue condenado en 2018 por la Audiencia Nacional[2] por la comisión de diversos delitos: enaltecimiento del terrorismo (artículo 578 del Código Penal), injurias y calumnias contra la Corona (art. 491 CP) e injurias y calumnias contra las instituciones del Estado (art. 578 CP). Las penas impuestas fueron dos años de prisión y multa de 13.500€ por el primer delito, y sendas multas de 10.800€ y 13.500€ por los otros dos delitos, respectivamente. En apelación, la Audiencia Nacional rebajó las penas del primer delito a nueve meses de prisión y a 5.040€ de multa, y mantuvo el resto de condenas. En el año 2020, el Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación[3] y, posteriormente, el Tribunal Constitucional inadmitió el recurso de amparo interpuesto por el demandante por falta de justificación de la especial trascendencia constitucional.

Pablo Hasél había sido previamente condenado en 2014 por la Audiencia Nacional a dos años de pena privativa de libertad por un delito de enaltecimiento del terrorismo[4]. La ejecución de la pena quedó suspendida bajo la condición de no reincidencia. La condena de 2018 dio lugar al levantamiento de la suspensión y, por ello, Hasél entró en prisión.

Los hechos que dieron lugar a la condena de 2018 por la Audiencia Nacional y generan el proceso ahora comentado son una serie de tuits en la red social Twitter (ahora X) y una canción de rap, titulada «Pablo Hasél […] Juan Carlos el *Bobón*»[5]. Estos fueron publicados por Hasél entre los años 2014 y 2016. Es posible dividir los tuits y la canción en función del delito por el que fue condenado.

---

[1] En este trabajo se hará referencia al nombre artístico del demandante para su mejor identificación.

[2] Sentencia de la Audiencia Nacional 27/2018, de 2 de marzo.

[3] Sentencia del Tribunal Supremo 135/2020, de 7 de mayo (Roj 1298/2020).

[4] SAN 1319/2014, de 31 de marzo.

[5] En su declaración ante la Audiencia Nacional, Pablo Hasél alegó que su profesión era la de poeta y rapero.

Respecto del delito de enaltecimiento del terrorismo[6], Hasél publicó hasta once tuits en los que la Audiencia Nacional encontró un apoyo de este hacia miembros y acciones violentas del grupo terrorista GRAPO (Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre)[7]:

- «Ante el terrorismo de Estado, Barrio organizado».
- «Mónica y Francisco, 12 años de prisión por daños materiales en una basílica. Guardia Civil, impunidad por decenas de inmigrantes asesinados».
- «Juan Martín Luna, militante del PCE (r) asesinado por la policía por defender nuestros derechos».
- «Las manifestaciones son necesarias, pero no suficientes, apoyemos a quienes han ido más allá» (junto a una imagen de Victoria Gómez, miembro del GRAPO).
- «Nueva carta de la presa política Victoria Gómez».
- «Sí nos representan» (junto a una foto del miembro del GRAPO Ignacio Varela).

En concreto, varios tuits se refirieron a Isabel Aparicio[8]:

- «A dos años de ser exterminada por el Estado torturador, recordemos sus palabras».
- «Y así fue la acabaron exterminando».
- «La condenaron a 12 años de prisión por estar en el aparato de propaganda del PCE (r). 12 años sin lucha armada».

---

[6] Art. 578 Código Penal:

1.«El enaltecimiento o la justificación públicos de los delitos [de terrorismo] o de quienes hayan participado en su ejecución […], se castigará con la pena de prisión de uno a tres años y multa de doce a dieciocho meses.

2. Las penas previstas en el apartado anterior se impondrán en su mitad superior cuando los hechos se hubieran llevado a cabo mediante la difusión de servicios o contenidos accesibles al público a través de medios de comunicación, internet, o por medio de servicios de comunicaciones electrónicas o mediante el uso de tecnologías de la información».

[7] Organización terrorista de extrema izquierda que comenzó las acciones violentas en la segunda mitad de los años 70, con gran fuerza en los años 80 y 90. Si bien no está disuelta oficialmente, la mayoría de sus líderes e integrantes se encuentran en prisión. Desde mediados de los 2000 no han ocurrido nuevos atentados. Véase Castro Moral (2016).

[8] Miembro desde 1975 del Partido Comunista de España Reconstituido (PCE-r) y considerada también como miembro del GRAPO, falleció en prisión en 2014 cumpliendo condena.

– «2 años desde que Isabel Aparicio fue exterminada por comunista, negándole el Estado la asistencia médica en prisión».
– «No habrá olvido ni perdón. Lo que no consiguieron es asesinar tu importante legado de lucha, vives mucho más que ellos».

En cuanto al delito por injurias a la Corona[9], Hasél publicó 19 tuits y la referida canción de rap. Los tuits se pueden agrupar en función de tres temáticas. Una selección de los mismos se refiere a las relaciones entre el rey emérito Juan Carlos I y la monarquía saudí:

– «El mafioso del Borbón de fiesta con la monarquía saudí, entre quienes financian el ISIS queda todo».
– (Comic donde aparece el rey junto a un saudita decapitando) «La Monarquía mafiosa que da lecciones a países donde nadie es desahuciado».
– «Los amigos del reino español bombardeando hospitales mientras Juan Carlos se va de putas con ellos».
– «Mientras llaman terrible tiranía a Cuba donde con menos recursos no se desahucia, ocultan los negocios mafiosos del Borbón en Arabia Saudí».
– (Junto a una imagen del rey emérito junto a dirigentes sauditas). «El estado español dando armas a los criminales amigos de la monarquía para que puedan bombardear Yemen. Que se sepa».
– (Junto a foto de niño con avanzada desnutrición en una báscula). «Por culpa de Arabia Saudí los niños de Yemen

[9] Art. 491 CP:

«1. Las calumnias e injurias contra cualquiera de las personas mencionadas en el artículo anterior, y fuera de los supuestos previstos en el mismo, serán castigadas con la pena de multa de cuatro a veinte meses.

2. Se impondrá la pena de multa de seis a veinticuatro meses al que utilizare la imagen del Rey o de la Reina o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, o de la Reina consorte o del consorte de la Reina, o del Regente o de algún miembro de la Regencia, o del Príncipe o de la Princesa de Asturias, de cualquier forma que pueda dañar el prestigio de la Corona».

sufren así. Cosas de los amigos demócratas de los mafiosos Barbones».
– «Ada Colau no le llamara criminal al rey por vender armas a Arabia Saudí o vivir a todo lujo a costa de la miseria, criminaliza la huelga».

Una segunda selección versa sobre críticas a la monarquía española en su conjunto:

– «Lo más asqueroso de la monarquía es que millonarios por la miseria ajena, finjan preocuparse del pueblo».
– «Si tanta Monarquía como quiere el pueblo como dicen los tertulianos mercenarios, que suelten a la familia real sin escoltas por nuestras calles».
– «Llaman banda criminal a grafiteros y no a la monarquía. Menudo estado demencial».
– «Por más millones que inviertan en manipulación, por más que sean intocables, la monarquía pasara a la Historia como los parásitos que son».
– «Un año más con la mafiosa y medieval monarquía insultando a la inteligencia y a la divinidad con dinero público, parece mentira».
– «Constancia en la lucha hasta que un día el desahuciado sea Felipe de Borbón con toda su familia de parásitos enemigos del pueblo».
– «Miles de ancianos pasando frio y sin un techo seguro mientras monarcas dan lecciones desde palacios».
– «El ladrón del Borbón no debe dar crédito a la impunidad que tiene para burlarse de nosotr@s».
– «El mafioso de mierda del rey dando lecciones desde un palacio, millonario a costa de la miseria ajena. Marca España».

El último grupo de tuits supone una crítica a determinados políticos de izquierda por su supuesta tibieza en relación con la Corona:

– «El PCE apoyo a la Monarquía impuesta por Franco en la "transición" mientras el PCE(r) se dejaba la vida denunciando esta maniobra».
– «Uno de CUP hablando claro contra la monarquía mientras IU anda de risitas con esta en la Zarzuela».
– «El mierda de Pablo Iglesias de risitas en la Zarzuela sin reprocharle al rey las atrocidades de las que son responsables».

Por su parte, la letra de la canción de rap acusa a Juan Carlos I en particular de maltratar a la reina Sofía, de consumir alcohol, drogas y prostitución, de ser un «capo mafioso», o se refiere a él como «escoria con corona».

Finalmente, el delito de injurias a la policía[10] por el que Hasél fue condenado se fundamenta en 28 tuits. Debido al gran número de ellos, procedemos a señalar las expresiones más relevantes vertidas en los mismos, así como su contexto. En diversos tuits se menciona la intervención policial que acabó en la muerte de Íñigo Cabacas y la tilda de «asesinato»[11]. También dedica varios comentarios a la muerte de 15 migrantes en El Tarajal, en donde habla de igual modo de «asesinatos»[12]. En el contexto de las llamadas «Marchas

[10] Art. 504.2 CP: «Los que injuriaren o amenazaren gravemente a los Ejércitos, Clases o Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, serán castigados con la pena de multa de doce a dieciocho meses».

[11] Íñigo Cabacas era un aficionado del equipo de fútbol Athletic Club de Bilbao que murió por el impacto de una bala de goma durante una carga policial en abril de 2012. En 2018, años después de los tuits de Hasél, se condenó por homicidio imprudente a un mando policial por aquellos hechos, pero nunca se juzgó al autor material del disparo, por, entre otras cosas, la falta de pruebas atribuible a la limpieza inmediata de las armas utilizadas por la *Ertzaintza* aquel día. Véanse los hechos probados de la STS 721/2020, de 30 de diciembre (Roj 4441/2020).

[12] En febrero de 2014, 15 migrantes murieron en el mar tras intentar llegar a nado al paso fronterizo de El Tarajal, Ceuta. Años después, el Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 6 de Ceuta, de 24 de septiembre de 2019 relató que «De las diligencias practicadas en la instrucción se infiere que, el 6 de febrero de 2014, miembros de la Guardia Civil, investigados en esta causa, dispararon pelotas de goma y botes de humo -con propósito disuasorio desde la playa ceutí del Tarajal al mar en el que una serie de personas intentaban alcanzar Ceuta a nado y que fueron obligadas a volver a Marruecos. No obstante, no todas consiguieron volver nadando y se ahogaron quince personas, resultando otras lesionadas». Sin embargo, aunque no hubo ninguna condena en el proceso penal, el

de la dignidad», manifestaciones que tuvieron lugar en marzo de 2014, Hasél, acompañando los tuits con distintas imágenes, tacha las cargas policiales ocurridas como «torturas», se refiere a la policía como «Nazi-onal», les llama «mercenarios» o expresa su orgullo por «quienes respondieron a las agresiones de la policía». También critica al Poder Judicial, señalando a «policías que con Franco encarcelaban y que ahora encarcelan como jueces de la Audiencia Nazi-onal».

La demanda interpuesta ante el TEDH se basó principalmente en la supuesta violación de su libertad de expresión, protegida en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)[13]. También se alegó la violación de los derechos contenidos en los arts. 9 (libertad ideológica)[14] y 13 (recurso efectivo)[15], así como del art. 18, referido a la limitación de la aplicación de las restricciones de derechos[16].

Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso de amparo interpuesto por varias ONG contra el sobreseimiento del caso (ATC 338/2023, de 3 de julio).

[13] Artículo 10 CEDH:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial».

[14] Art. 9 CEDH: «Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión».

[15] Art. 13 CEDH: «Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales».

[16] Art. 18 CEDH: «Las restricciones que, en los términos del presente Convenio, se impongan a los citados derechos y libertades no podrán ser aplicadas más que con la finalidad para la cual hayan sido previstas».

II. Sobre la decisión del TEDH

El TEDH inadmite la demanda por carecer manifiestamente de fundamento, en todos sus extremos, *ex* art. 35.3 CEDH[17]. Para su examen, la valoración del Tribunal se divide en dos: por un lado, las quejas relativas a la vulneración de la libertad de expresión y de la libertad ideológica, que el TEDH reconduce para valorarlas únicamente a la luz de la primera (§ 24). Por el otro lado, las quejas en virtud del derecho a un recurso efectivo y de la finalidad con la que se habrían restringido sus derechos (§§ 53 a 57).

Respecto de la alegada violación del art. 10 CEDH, el Tribunal comienza haciendo una breve referencia a su jurisprudencia en la materia, recordando la importancia que la libertad de expresión tiene tanto para una sociedad democrática como para la realización personal de los individuos[18]. Además, reitera que la protección a esta libertad se debe aplicar también a aquellas expresiones o ideas que «ofendan, escandalicen o molesten» (§ 25)[19].

El TEDH admite que la condena penal de los tribunales españoles supuso una injerencia en la libertad de expresión del demandante (§ 26). Ahora bien, para valorar la legitimidad de esta injerencia, comprueba que esté prevista en la ley, que persiga un fin legítimo y que sea «necesaria en una sociedad democrática», todo ello en los términos del apartado 2 del art. 10 CEDH. En este caso, la injerencia cumple los dos primeros requisitos: la condena se basó en los tipos penales ya mencionados recogidos en el Código Penal español; y, según el Tribunal, perseguía uno de los fines legítimos recogidos en el CEDH, como son la «seguridad nacional» y la «seguridad pública».

Respecto al tercer requisito, la «necesidad», y aunque se admite un cierto margen de apreciación nacional a la hora de juzgar este extremo, el Tribunal puede examinar si las razones esgrimidas son

---

[17] Art. 35.3.a) CEDH: «El Tribunal declarará inadmisible cualquier demanda individual presentada en virtud del artículo 34 si considera que: a) la demanda es incompatible con las disposiciones del Convenio o de sus Protocolos, manifiestamente mal fundada o abusiva».

[18] Handyside c. Reino Unido, n.º 5493/72, § 49, de 7 de diciembre de 1976.

[19] Véase Otegi Mondragón c. España, núm. 2034/07, § 48, de 15 de marzo de 2011, Erkizia Almandoz c. España, núm. 5869/17, § 37, de 22 de junio de 2021; y Z.B. c. Francia, no. 46883/15, § 52, de 2 de septiembre de 2021.

«pertinentes y suficientes, así como proporcionadas al fin legítimo perseguido» (§ 27). En este punto el Tribunal divide el examen de la necesidad de la injerencia en función de los tres delitos por los que Hasél fue condenado.

Así, en cuanto al enaltecimiento del terrorismo, el TEDH trae a colación el caso Jorge López c. España[20]. Este caso, que terminó igualmente con una decisión de inadmisión en Estrasburgo, es utilizado por el Tribunal como «claro precedente» en el asunto actual y aplica todas sus conclusiones (§§ 28 y 31). El Tribunal afirma que la condena no se basó en la discordancia ideológica de Hasél con terceros, sino en que sus comentarios incitaban y provocaban que quienes accedieran a estos, «enardecidos por las declaraciones en cuestión, pudieran perpetrar actos de violencia real contra las instituciones y grupos concretos» (§ 33). El Tribunal además incide en la fácil accesibilidad de los comentarios, a través de internet, con gran potencialidad de audiencia y dirigidos «especialmente» a los jóvenes, «incluidos los menores» (§§ 33 y 36).

Se avala igualmente la consideración realizada por los tribunales españoles de que el fin de los tuits era la *laudatio*, o elogio hacia determinados miembros de grupos terroristas condenados por sus actividades delictivas. Además de este apoyo, la visión del Tribunal es que Hasél justificaba el uso de la violencia y al terrorismo, por lo que sus tuits iban más allá de lo que podrían considerarse «mensajes de protesta» y de los «límites de la crítica aceptable» (§ 35). Esto se suma al hecho de que, para el Tribunal, para la condena se había tenido en cuenta el hecho de que los atentados cometidos por los grupos terroristas alabados seguían frescos en la memoria colectiva española (§ 37).

Por todo ello, las razones en las que se basó la condena son «pertinentes» y «suficientes» y la injerencia, por tanto, respondía a una «necesidad social apremiante» (§ 39). Para concluir, el Tribunal afirma que la sanción penal, aun cuando es una de las formas más

---

[20] Jorge López c. España (dec.) [Comité], n.º 54140/21, de 20 de septiembre de 2022. El asunto trae causa de las condenas a 12 miembros del grupo de rap «La Insurgencia». Las condenas fueron también por el delito de enaltecimiento al terrorismo, en concreto, al igual que en el presente caso, a miembros y acciones del GRAPO. Véanse la SAN 34/2017, de 4 de diciembre (Roj 4390/2017) y la STS 291/2020, de 10 de junio (Roj 1913/2020).

graves de injerir en la libertad de expresión, en este caso fue proporcional a la finalidad legítima perseguida. Y ello debido a que Hasél no hubiese entrado en prisión si no hubiera sido por la existencia de una pena privativa de libertad previa suspendida (§§ 40 y 41).

En segundo lugar, el Tribunal aúna en un único análisis las injerencias en la libertad de expresión que supusieron las condenas por los otros delitos, esto es, las injurias a la Corona y a las instituciones estatales. Al igual que en el examen anterior, estas injerencias estaban previstas en la ley y perseguían el mismo fin legítimo, por lo que solo restaba valorar si eran «necesarias en una sociedad democrática» (§ 43).

Respecto a las injurias a la Corona, esta vez el Tribunal compara el presente caso con Otegi Mondragón c. España (ya citado)[21]. En aquel caso el Tribunal declaró la violación de la libertad de expresión del demandante. Las razones fueron: la condición de Otegi como representante parlamentario; el contexto oral de las declaraciones, al ser una rueda de prensa (por lo que no podían reformularse o haberse retractado de las mismas); que las expresiones «no cuestionaban la vida privada del rey»; y la severidad de la condena de un año de prisión (§ 46). Sin embargo, el Tribunal aprecia importantes diferencias con el caso comentado. Por un lado, Hasél no es un representante público sino un cantante. Por otro lado, el medio de difusión de sus mensajes, en plataformas digitales se consideró relevante: los tuits fueron escritos y la canción escrita y grabada. Esto hace presuponer un «proceso de reflexión» que en nada tiene que ver con un contexto inmediato. Además, muchas de las expresiones constituyen acusaciones severas acerca de delitos en las que no se aporta ninguna prueba. Por último, la sanción fue «únicamente» económica (§ 47).

---

[21] El caso trae causa de la condena en casación a Arnaldo Otegi por injurias a la Corona en 2005 tras haber sido absuelto por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fue condenado a un año de prisión por expresar que «el Rey español es el jefe máximo del Ejército español, es decir, el responsable de los torturadores y que ampara la tortura y que impone su régimen monárquico a nuestro pueblo mediante la tortura y la violencia». Las declaraciones se hicieron en una rueda de prensa, como portavoz del grupo parlamentario *Sozialista Abertzaleak*, refiriéndose a lo acontecido durante la entrada y registro del diario *Euskaldunon Egunkaria*, en razón de los presuntos vínculos del Diario con ETA. Tras la actuación policial, fueron detenidas diez personas, algunas de las cuales denunciaron malos tratos.

En relación con el delito de injurias a la policía y otras instituciones del Estado, el Tribunal reitera que los tuits incluyen acusaciones de delitos de tortura y asesinatos[22], se refieren a la policía como «nazis» y de igual modo no se sustentan con ninguna prueba. El Tribunal también aprecia que las expresiones se dieron en repetidas ocasiones y en una red social a la que su número elevado de «simpatizantes» podía acceder.

En este caso, se llega a la misma conclusión que respecto a la condena por el delito de enaltecimiento del terrorismo, y así las condenas penales no se consideran desproporcionadas a la luz con la finalidad legítima perseguida.

En ambos delitos, enaltecimiento del terrorismo e injurias a las instituciones del Estado, el TEDH utiliza para justificar la inadmisibilidad de la demanda que los tribunales nacionales tuvieran en cuenta la jurisprudencia de Estrasburgo y las exigencias del art. 10.2 CEDH, por lo que no encuentra «razones de peso» para sustituir las valoraciones y el razonamiento de las autoridades judiciales españolas (§§ 38 y 50).

Por todo ello se considera que la alegada vulneración de la libertad de expresión *ex* art. 10 CEDH resulta manifiestamente infundada y por tanto inadmite la queja.

Respecto a las quejas en virtud del derecho a un recurso efectivo (art. 13 CEDH) y de la finalidad con la que se habrían restringido sus derechos (art. 18 CEDH), el Tribunal es mucho más escueto en su análisis sobre la admisibilidad. Recuerda que es plenamente acorde con el convenio que los tribunales superiores nacionales, para conocer asuntos que son de su competencia, impongan requisitos más estrictos que para un recurso ordinario. Además, se remite al caso Arribas Antón c. España[23], en el que afirma la legitimidad y la proporcionalidad, a efectos del convenio, del requisito de la especial

---

[22] El Tribunal menciona el caso Toranzo Gómez c. España, n.º 26922/14, de 20 de noviembre de 2018, en el que consideró que «entraba en el ejercicio legítimo de la libertad de expresión calificar, en una rueda de prensa, la actuación de la policía contra un demandante como tortura, dado el carácter coloquial utilizado por el demandante para criticar dicha actuación […]. El Tribunal observó que el demandante había sido sometido al uso de la fuerza física por parte de determinados agentes de policía y señaló que la sanción impuesta podía conllevar penas de prisión en caso de impago de la multa» (§§ 58-63).

[23] Arribas Antón c. España, n.º 16563/11, de 20 de enero de 2015.

trascendencia constitucional. Así, la supeditación de la admisibilidad del recurso de amparo a la «existencia de circunstancias objetivas y a su justificación por parte del recurrente, siendo estos criterios previstos por la Ley e interpretados por la jurisprudencia constitucional no es, como tal, desproporcionado o contrario al derecho de acceso al Tribunal Constitucional» (Arribas Antón c. España, § 50)[24].

El TEDH admite que, si bien no puede descartarse que en determinados casos exista un excesivo formalismo en la aplicación de estos requisitos, y que si eso fuera así, sí que sería controlable en aplicación del art. 13 CEDH, en este caso de todas maneras el recurso no debe admitirse por estar manifiestamente infundado (§ 23).

Finalmente, se inadmite igualmente la queja *ex* art. 18 CEDH, puesto que al considerar no fundadas el resto de cuestiones, no es posible la invocación de este artículo (§ 56).

III. Comentario

El caso Hasél ha trascendido lo estrictamente jurídico. Su encarcelamiento en 2021 tras la ejecución de la condena ahora comentada dio lugar a una «amalgama violenta» durante las manifestaciones de protesta por este hecho[25]. Además, más de 200 personalidades de la cultura, la música, el cine firmaron un manifiesto en su apoyo y a favor de la libertad de expresión[26]. Dada la repercusión social y mediática del caso, así como la decisión del TEDH de inadmitir la demanda de Hasél, tras numerosas condenas a España en el pasado reciente por vulnerar la libertad de expresión (Álvarez Rodríguez, 2020, p. 101 y ss.), es menester hacer determinados comentarios a la luz del caso.

---

[24] Para un análisis pormenorizado del caso y, en general, de la admisión de los recursos de amparo del Tribunal Constitucional y su conexión con la buena administración de justicia, véase Hernández Ramos (2016).

[25] La amalgama violenta tras las manifestaciones por la condena de Pablo Hasél. *EL PAÍS* (2021). https://elpais.com/espana/2021-02-18/la-amalgama-violenta-tras-las-manifestaciones.html [Accedido el 01/06/2026]. Las manifestaciones se dieron en ciudades de toda España, duraron 5 días y se saldaron con cientos de heridos y detenidos.

[26] Almodóvar, Serrat y más de 200 artistas piden liberar a Pablo Hasel. *EL MUNDO* (2021). https://www.elmundo.es/cultura/musica/2021/02/08/602177bcfdddffff288b4640.html [Accedido el 01/06/2026].

1. Inadmisión y no desestimación

En primer lugar, y desde una óptica puramente procedimental, llama la atención que el TEDH inadmita la demanda y no resuelva sobre el fondo. Lo hace a través de la cláusula de «manifiestamente mal fundada» *ex* art. 35.3.a) CEDH, precepto relativo a las condiciones de admisibilidad. En su Guía Práctica sobre Admisibilidad[27], el Tribunal define este concepto de la siguiente manera: «cualquier demanda se considerará "manifiestamente mal fundada" si un examen preliminar de su objeto no revela apariencia alguna de violación de los derechos garantizados por el Convenio, con el resultado de que puede declararse inadmisible de entrada sin proceder a un examen formal del fondo (que normalmente acabaría mediante sentencia)» (párrafo 286).

Tras explicar esto, admite que en un caso como el ahora comentado, donde se realiza un análisis de la proporcionalidad de las injerencias en la libertad de expresión (es decir, cuando el derecho invocado está sujeto a limitaciones explícitas recogidas en el convenio), «los motivos alegados en la decisión de inadmisibilidad en tal caso serán idénticos o similares a aquellos que el Tribunal adoptaría en una sentencia sobre el fondo que resolviera que no ha habido violación» (párr. 308). Es decir, es una decisión en la que no se entra al fondo, pero sí se entra al fondo. Ni la mencionada guía ni la jurisprudencia del Tribunal es clara acerca de qué criterios utiliza para decir cuándo y por qué una demandan es manifiestamente infundada (Gerards, 2014, p. 9)[28].

---

[27] TEDH. Guía Práctica sobre Admisibilidad. Disponible en: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Admissibility_guide_SPA

[28] Para un análisis sobre las problemáticas que se derivan de la aplicación de este criterio poco claro, véase Gerards (2014, p. 9 y ss.). La autora argumenta, entre otras, que en una decisión de inadmisibilidad no pueden existir votos particulares, no existe la posibilidad de remitir el asunto a la Gran Sala si hubiera un problema interpretativo a una aplicación inconsistente de la jurisprudencia del Tribunal, o incluso que una formación judicial de juez único podría estar realizando una revisión del fondo del asunto, inadmitir la demanda y con ello «llegar a conclusiones sobre la razonabilidad o la proporcionalidad de una injerencia en un derecho reconocido en el Convenio, sin explicar por qué se decide por la inadmisión y sin que exista posibilidad alguna de reconsideración o recurso» (p. 10).

2. Aval de la condena de los tribunales españoles

En segundo lugar, a nuestro juicio, algunos aspectos del razonamiento seguido por el TEDH pueden ser objeto de crítica[29]. Para ello es conveniente dividir el comentario según los delitos por los que se condenó a Hasél.

2.1. Condena por enaltecimiento del terrorismo

En cuanto al delito de enaltecimiento del terrorismo, no resulta fácil concluir que los tuits puedan ser considerados como «incitadores a la violencia, o generadores del riesgo de que ésta se produzca, ni aun desde una perspectiva de peligro abstracto» (VP STS 135/2020). En este punto es necesario traer a colación la Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo, cuyo art. 5 considera como delito la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo cuando se hagan públicos mensajes destinados a incitar a la comisión de uno de los delitos de terrorismo en los términos de la norma, siempre que tal conducta «preconice directa o indirectamente, a través, por ejemplo, de la apología de actos terroristas, la comisión de delitos de terrorismo, generando con ello un riesgo de que se puedan cometer uno o varios de dichos delitos». De igual modo, la STC 112/2016, de 20 de junio establece el concepto de «incitación» a la comisión de delitos como garantía de la libertad de expresión. Es decir, solo aquellas manifestaciones que objetivamente generen situaciones de riesgo para otras personas podrían entrar dentro del tipo penal (FJ 3)[30].

Esto implicaría que el art. 578 del CP ya citado solo debería aplicarse a aquellos casos en los que el «discurso enaltecedor genere el

---

[29] Ha de tener presente que tanto la sentencia condenatoria de la Audiencia Nacional como la desestimatoria del recurso de casación del Tribunal Supremo cuentan con un voto particular discrepante cada una. Esto da cuenta que las condenas no fueron ni mucho menos unánimes, pues en el caso de la Audiencia Nacional discrepó una magistrada de tres, y en el caso del Tribunal Supremo, dos de cinco.

[30] La sentencia en este caso fue desestimatoria del recurso de amparo interpuesto por quien había sido condenado por enaltecimiento del terrorismo debido a su participación como principal orador en un acto conmemorativo del asesinato de un dirigente de la organización terrorista ETA. Posteriormente, el TEDH condenó a España por este caso, al considerar vulnerado la libertad de expresión del demandante (caso Erkizia Almandoz c. España, ya citado).

riesgo de comisión de nuevos atentados» (Simancas Sánchez y Ferrari Puerta, 2022, p. 639). Y esto ocurrirá solo cuando «se enaltezcan organizaciones que actúen en territorio nacional y que además se encuentren en activo. Así, en el caso de España, las organizaciones terroristas disueltas, ya sea formalmente, como ETA, o *de facto*, como los GRAPO, no son susceptibles de generar ese riesgo, por lo que su enaltecimiento debería ser atípico en la actualidad» (ibid.)[31]. Coincidimos con Dopico Gómez-Aller (2021, p. 404) cuando sostiene que aun cuando los mensajes de Hasél tienen la intención de generar «irritación» o «rechazo moral», y aunque revelen una proximidad ideológica con grupos terroristas, «el delito de enaltecimiento del terrorismo no es un instrumento para la selección y represión de personas con afinidades odiosas ni para la condena de palabras que puedan producir repugnancia, sino una figura apologética»[32].

Por otro lado, no compartimos determinados extremos del análisis del TEDH para avalar las decisiones de los tribunales españoles. En primer lugar, se destaca que las sentencias nacionales tuvieron en cuenta que los mensajes de Hasél iban «especialmente dirigidos a los jóvenes» (§ 36). Sin embargo, no es posible encontrar ninguna referencia a esto en las sentencias condenatorias. A mayor abundamiento, de la lectura de los diferentes tuits no es posible encontrar un ánimo de dirigirse a un público juvenil y enardecerlo para que lleven a cabo conductas violentas. Esto se hace más explícito si se tiene en cuenta que la mayor parte de las acciones violentas de los GRAPO se llevaron a cabo antes del nacimiento de Hasél y la totalidad de las mismas antes de que cumpliera la mayoría de edad[33]. Es decir, el

[31] El voto particular de la STS 135/2020 cita numerosa jurisprudencia donde se aplican estos criterios, demandando, para aplicar el delito de enaltecimiento del terrorismo, «contenidos que inciten a la violencia y que sean potencialmente capaces de elevar el riesgo de que se produzca una conducta de esa naturaleza».

[32] El autor recuerda la STC 235/2007, de 7 de noviembre, que declaró inconstitucional la tipificación penal del delito de negación o justificación del genocidio, pues no es admisible sancionar estas conductas «cuando las expresiones no tienen capacidad de incitar a nadie a conductas de ese tipo y no son proferidas con tal intención» (p. 405).

[33] La Fundación Víctimas del Terrorismo posee un portal donde se individualizan todos los atentados de los GRAPO y sus víctimas. De 69 atentados, 58 tienen lugar antes de agosto de 1988, fecha en la que nace Hasél, y el último atentado es en febrero de 2006, antes de que cumpliera 18 años. Portal accesible en: https://fundacionvt.org/historias-de-vida/atentados-grapo/index.html [Accedido el 02/06/2026].

supuesto público juvenil al que según el TEDH estarían dirigidos los tuits no habría vivido las acciones de este grupo terrorista.

Sorprende de igual modo que el TEDH avale la proporcionalidad de la pena de nueve meses de prisión impuesta a Hasél. El Tribunal admite que «una condena penal constituye una de las formas más graves de injerencia en el derecho a la libertad de expresión» (§ 40), y en nuestra opinión aún más grave es que la pena sea privativa de libertad. Sin embargo, como la condena inicial de dos años de prisión se rebajó a nueve meses en apelación y Hasél solo fue encarcelado por haber reincidido (*supra*), para el Tribunal esto no es desproporcionado respecto al fin legítimo perseguido.

En este punto es necesario hacer referencia al asunto Rouillan c. Francia[34]. En este caso, el demandante ante el TEDH, antiguo miembro de una organización terrorista activa en Francia durante los años 80, había sido condenado por enaltecimiento del terrorismo al haber considerado a los responsables de los atentados de París en 2015 como «valientes» y que habían «luchado con valentía»[35]. La condena impuesta fue una pena de prisión de 18 meses, de los cuales diez fueron suspendidos con libertad condicional. Finalmente, el demandante cumplió su condena en arresto domiciliario durante seis meses y tres días. El Tribunal consideró que, si bien la injerencia en la libertad de expresión estaba prevista en la ley y perseguía un fin legítimo, no fue proporcional y por tanto no fue «necesaria en una sociedad democrática» (§ 75). Es decir, en aquel caso la pena privativa de libertad cumplida en forma de arresto domiciliario fue desproporcionada, pero los nueve meses de prisión impuestos a Hasél no lo fueron.

2.2. Condena por injurias a la Corona

Respecto al delito de injurias a la Corona, es necesario tener en cuenta que muchos de los tuits incluidos en las sentencias condenatorias, a los que se les otorga relevancia penal por parte de los

---

[34] Rouillan c. Francia, n.º 28000/19, de 23 de junio de 2022.

[35] Los atentados referidos fueron una serie de ataques cometidos la noche del 13 de noviembre de 2015 en la sala de conciertos Bataclan de París y en los alrededores de un estadio de fútbol, en los que murieron 130 personas y hubo más de 400 heridos. El ISIS se atribuyó la autoría de los atentados.

tribunales, no van ni siquiera dirigidos a la monarquía española, sino a otros políticos españoles, como Pablo Iglesias o Ada Colau, o a Estados extranjeros como Arabia Saudí. Otro elemento relevante a señalar es que muchas de las expresiones de Hasél tienen que ver con supuestos delitos que han llegado a estar investigados por la justicia española pero que se han archivado por prescripción de los mismos o por la inviolabilidad del monarca *ex* art. 56.3 CE[36].

De todas formas, las sentencias nacionales desvinculan las expresiones de Hasél de la «crítica política» para así inaplicar la jurisprudencia del TEDH al respecto (Dopico Gómez-Aller, 2021, p. 399). La Audiencia Nacional considera que la intención de los tuits y la canción es que quien acceda a los mismos adopte una posición contraria a la monarquía y sus miembros, «incluso de forma violenta». Esto lo afirma sin argumentar en qué forma podría mover a alguien a actuar violentamente «bajo ninguno de los cánones usualmente manejados» (Dopico Gómez-Aller, 2021, p. 399)[37].

De esta manera, podemos apreciar un cambio de posición del TEDH muy relevante. En jurisprudencia previa, el parecer del Tribunal era que no cabía una protección especial para un jefe de Estado[38]. Así, es posible encontrar grandes diferencias entre este caso con el de Stern Taulats y Roura Capellera c. España[39], que los tribunales españoles ni siquiera mencionan. En aquel, los demandantes fueron condenados por la quema de una foto del Rey, y el TEDH consideró vulnerada su libertad de expresión puesto que dicha acción no podía considerarse un acto de odio, sino una «manifestación simbólica del

---

[36] Fiscalía General del Estado. Memoria 2023. Capítulo III, apartado 12.7: Decretos de archivo de las diligencias de investigación relativas al Rey Emérito. Accesible en: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2023/FISCALIA_SITE/ [Accedido el 02/06/2026].

[37] Por ejemplo, el llamado Test de Rabat, una «prueba de umbral» de Naciones Unidas (A/HRC/22/17/Add.4, apéndice) que exige que se cumplan 6 pruebas para que una declaración se considera delito por incitación a la violencia y con ello se transija la libertad de expresión: i) contexto; ii) orador; iii) intención; iv) contenido y forma; v) alcance del discurso; y vi) probabilidad, incluyendo la inminencia.

[38] El caso que sirve como base es Colombani y otros c. Francia, n.º 51279/99, de 25 de junio de 2002. El caso se refería a la protección de un jefe de Estado extranjero, en concreto Marruecos. Más adelante, extiende esta aproximación y lo considera «aún más valido cuando se trata del interés de un Estado por proteger la reputación de su propio jefe de Estado» (entre otros, caso Artun y Güverner c. Turquía, n.º 75510/01, de 26 de junio de 2007, § 31).

[39] Demandas n.º 51168/15 y 51186/15, de 13 de marzo de 2018.

rechazo y de la crítica política de una institución» (§ 41). Tampoco podría inferirse «de un examen conjunto de los elementos utilizados para la puesta en escena y del contexto en el que el acto se ha producido» una incitación a la violencia (§ 40).

Con todo ello, el TEDH se limita a diferenciar el caso Hasél del ya mencionado Otegi Mondragón c. España y que la sanción penal fue «únicamente» de carácter económico (§ 47). Por lo tanto, el apartamiento de su propia jurisprudencia sin explicar los motivos complica la previsión de qué ocurrirá en casos futuros.

2.3. Condena por injurias a la policía

Finalmente, en relación al delito por injurias a la policía, creemos preciso mencionar el *leading case* del TEDH en cuanto al discurso antipolicial (Dopico Gómez-Aller, 2021, p. 410): el caso Savva Terentyev v. Russia[40]. El asunto concierne la condena a un ciudadano ruso por los siguientes comentarios contra la policía:

> «No estoy de acuerdo con la idea de que "los policías todavía tienen la mentalidad de [ser] una vara represiva en manos de quienes tienen el poder". En primer lugar, no son policías, sino maderos; en segundo lugar, su mentalidad es incurable. Un cerdo siempre será un cerdo […] Sería genial si en el centro de toda ciudad rusa, en la plaza principal, hubiera un horno, como en Auschwitz, en el que ritualmente, cada día, o incluso mejor, dos veces al día, se quemara a los maderos. La gente estaría quemándolos. Este sería el primer paso para limpiar la sociedad de la inmundicia de estos policías-matones».

El TEDH condenó a Rusia por vulnerar la libertad de expresión del demandante. Por un lado, consideró:

> «la policía, un organismo público que se encarga de hacer cumplir la ley, rara vez puede ser descrito como una minoría desprotegida o como un grupo que tiene una historia de opresión y de desigualdad, o que se enfrenta a prejuicios profundamente arraigados, hostilidad y discriminación, o que es vulnerable por alguna razón, y, por tanto, podría, en principio, necesitar una mayor protección por los ataques cometidos por insultos, burlas o calumnias» (§ 76).

[40] Savva Terentyev v. Russia, n.º 10692/09, de 28 de agosto de 2018.

Asimismo, afirmó el Tribunal que

> «la policía debería mostrar particularmente un alto grado de tolerancia al discurso ofensivo, a menos que tal discurso incendiario sea susceptible de provocar inminentes acciones ilegales con respecto a su personal y exponerlos a un riesgo real de violencia física. Sólo en un contexto muy sensible de tensión, conflicto armado y de lucha contra el terrorismo o disturbios mortales en prisión, el Tribunal ha considerado que las declaraciones eran susceptibles de alentar la violencia poniendo a los miembros de las fuerzas de seguridad en riesgo y, por tanto, ha aceptado que con esas declaraciones la injerencia estaba justificada» (§ 77).

Bien, si se comparan los mensajes que dieron lugar al caso Hasél con el texto reproducido del asunto Savva Terentyev c. Russia, son palpables las diferencias en cuanto a la intensidad y el ánimo «ofensivo» de los mensajes. Además, como afirma el ya mencionado voto particular de la STS que condena a Hasél,

> «ninguno de estos mensajes […] contienen incitación a la violencia ni son aptos para generar riesgo mínimamente valorable en relación a la misma. Muchos hacen referencia al empleo de métodos violentos por parte de los Cuerpos Policiales, sin concretar episodios identificables. Y en los casos en los que no es así, la crítica que contienen se proyecta más allá de los agentes, para denunciar el funcionamiento del sistema judicial que, en su opinión, no profundiza en la investigación de los excesos policiales, e incluso de un sistema de incriminación penal que incluye delitos de opinión, crítica ésta última compartida por un importante sector de la doctrina penal».

3. Compatibilidad de la legislación española con el CEDH

El problema de fondo va más allá del concreto caso comentado. Consideramos necesario hacer una reflexión más profunda sobre la compatibilidad de las disposiciones legales por las ahora se ha condenado a Hasél con el sistema convencional europeo.

En relación con el delito de enaltecimiento del terrorismo, el juez Lemmens, en su voto concurrente a la ya mencionada sentencia Erkizia Almandoz, afirmó:

> «la disposición mencionada es demasiado amplia en términos del artículo 10 del Convenio. Tipifica como delito el enaltecimiento o la justificación del terrorismo, sin exigir que la opinión expresada pueda considerarse incitación a la violencia o discurso de odio. No obstante, esta consideración es un "elemento esencial" de la justificación de la injerencia basada en la exaltación del terrorismo […]. Hubiera preferido que el Tribunal afirmara explícitamente que el problema de la injerencia desproporcionada tiene su origen en la propia ley. En cualquier caso, las autoridades competentes del Estado demandado deberán extraer todas las consecuencias de la condena formulada por el Tribunal en esta sentencia» (§ 7).

Así, determinados autores consideran que la «amplitud» de la actual regulación legal, por más que existiera una interpretación restrictiva basada en la doctrina del TEDH (doctrina no aplicada en el caso Hasél), «seguiría permitiendo el enjuiciamiento de raperos, tuiteros y titiriteros, con el consiguiente efecto desalentador del ejercicio de la libre expresión» y por tanto «la consecuencia más respetuosa más respetuosa con la libertad de expresión sería derogar la actual regulación del delito de enaltecimiento» (Alcácer Guirao, 2022, p. 60)[41].

Por otro lado, respecto al delito de injurias a la Corona, Presno Linera (2022, p. 35 y ss.) lo estima de «dudosa constitucionalidad» e incompatible con la jurisprudencia del TEDH sobre la libertad de expresión[42]. Sin embargo, se ha observado una cierta resistencia por parte de los tribunales superiores españoles, tanto el Supremo como el Constitucional, de acoger la doctrina de Estrasburgo (Bustos Gisbert, 2025, p. 45 y ss.). Los casos Stern Taulats o Fragoso Dacosta[43] así lo

---

[41] En sentido parecido pero respecto a los delitos de odio por motivos ideológicos véase Ferrari Puerta (2025).

[42] El autor cita la declaración de inconstitucionalidad realizada por la Cour Consitutionnelle de Bélgica, Arrêt n° 157/202, de 28 de octubre de 2021, del artículo 1 de la Ley de 6 de abril de 1847, un tipo análogo al de las injurias al rey de nuestro ordenamiento. Así, el Alto Tribunal belga consideró que, en base a los casos Otegi Mondragón y Stern Taulats, entre otros, una ley así no es necesaria en una sociedad democrática, «puesto que las expresiones propias del debate político o en materias de interés general están especialmente protegidas, porque no existe justificación para proteger con mayor intensidad la reputación del rey que la del resto de individuos».

[43] Demanda n.º 27926/21, de 8 de junio de 2023. El asunto se refiere al famoso caso de la «*puta bandeira*», expresión con la que un sindicalista que protestaba por sus condi-

demuestran. También lo demuestra el caso Hasél, con el añadido de que el propio TEDH ha avalado esta vez las decisiones españolas sin explicar el cambio de criterio.

Aun así, la parálisis o la resistencia de los tribunales superiores a la hora de aplicar las nuevas normas europeas que son incompatibles con la legislación nacional se ha visto contrarrestada por la aplicación directa de dichas normas por parte de los tribunales inferiores, caso por caso» (Bustos Gisbert, 2025, p. 48 y ss.). Esta sería una vía para salvar los problemas de compatibilidad de la legislación española en esta materia con el CEDH que solo podrá valorarse a futuro con la resolución de nuevos casos.

4. Notas finales

Antes de finalizar, creemos necesario señalar alguna cuestión adicional. En primer lugar, es palpable que Hasél utiliza expresiones provocativas, incendiarias y molestas con la intención clara de provocar y molestar. Ahora bien, de la lectura conjunta de todos los tuits y la canción, utilizados por las sentencias españolas como material penalmente relevante para condenar a Hasél, no se deriva con total claridad que se trate de expresiones que traspasen los límites de la libertad de expresión. Dopico Gómez-Aller (2021) realiza un análisis pormenorizado de cada bloque de tuits, refiriéndose a su contexto y sentido, y demuestra que gran parte de ellos carecen de relevancia penal.

En segundo lugar, la referencia constante a la amplia difusión que podían tener las expresiones de Hasél tanto en Twitter como a través de su canción. Y si bien es cierto que a través de internet en general y las redes sociales en particular cualquier contenido tiene una potencialidad en su difusión enorme, no compartimos el hecho de que quien acceda a estos contenidos sea «simpatizante» (§ 50) de su autor. Los llamados «seguidores» en redes sociales no tiene por qué ser simpatizantes. A esto se le puede sumar que Hasél, aunque en el momento de escribir los tuits y la canción contaba con miles

---

ciones laborales se refirió a la bandera nacional durante su izado en una base militar. Por la expresión fue condenado por el delito de ultrajes a España *ex* art. 543 CP al pago de una multa.

de seguidores, «disparó sus seguidores en internet con su proceso judicial y tras ingresar en prisión»[44]. Es lo que se podría llamar «efecto Streisand» o se ha llamado «efecto Hasél», pues se les ha dado «pábulo a artistas cuyos méritos no les alcanza» (Álvarez Rodríguez, 2021, p. 367).

Por otro lado, creemos que, en el caso de la condena penal por las manifestaciones vertidas en la canción de rap, se debería de haber realizado una mayor reflexión acerca de la libertad de expresión artística[45]. El voto particular de la SAN 3/2018 así lo reclama:

> «el análisis del contenido de una canción tiene que partir de que se trata de una manifestación artística, y en ella los límites de lo tolerable son necesariamente más flexibles. El artista que canta una canción se convierte en un personaje que lleva a cabo una representación, que le aleja de la realidad. La provocación, la ambigüedad, la crítica acida tiene cabida entonces en mayor medida que si se tratase de una expresión pegada a la realidad, porque se trata de una representación en la que puede jugar la ficción […]. Por eso no es lo mismo una canción de rap o una chirigota del Carnaval de Cádiz que otro tipo de expresiones ligadas a la realidad o a la historia».

En igual sentido, Vázquez Alonso (2014, p. 89) considera que:

> «si bien su influencia sobre la cultura o la opinión pública pueda ser muy intensa, resultan insólitos los supuestos en los que el arte pueda provocar un daño real y cierto en bienes jurídicos concretos. Es difícil, podríamos decir, encontrar supuestos en los cuales la expresión artística, que se mueve, por definición, en el territorio de lo figurativo y lo imaginado, pueda ser comprendida dentro del concepto de *fighting words*. Las balas del artista en este campo pueden ser consideradas balas de fogueo».

Es necesario destacar que Hasél se considera rapero y poeta. Y es posible discutir hasta qué punto lo que hace es «arte» o incluso

---

[44] Hasél dispara sus seguidores en Internet con su proceso judicial y tras ingresar en prisión. *SERVIMEDIA* (2021). https://www.servimedia.es/noticias/1650147/1650147 [Accedido el 03/06/2026].

[45] Para un estudio de la relación entre la libertad de expresión artística y los discursos de odio, véase Simancas Sánchez (2019).

arte «bueno». Sin embargo, la libertad de expresión no entiende de buenas o malas rimas.

Finalmente, una última consideración: el TEDH ha condenado a España en doce ocasiones por vulneración de este derecho recogido en el art. 10 CEDH. Por lo tanto, podría decirse que la protección de la libertad de expresión es en España una «brecha convencional» (Álvarez Rodríguez, 2020). Las expresiones que han de protegerse no son solo aquellas recibidas con indiferencia o con las que incluso puede existir un desacuerdo político, ideológico o moral, sino también, y, sobre todo, las que «ofenden, escandalizan o perturban»[46].

Además, el recurso al *ius puniendi* del Estado debe ser una última ratio; no cualquier extralimitación del margen de protección de la libertad de expresión debe ser punible. Lo contrario entrañaría numerosos riesgos, siendo el más importante el de «hacer del Derecho penal un factor de disuasión [también llamado *chillimg effect*] del ejercicio de la libertad de expresión, lo que, sin duda, resulta indeseable en el Estado democrático» (STC 127/2004, de 19 de julio, FJ 3)[47].

Por todo ello, tanto su condena penal como la decisión de inadmisión del TEDH puede ser entendida como un retroceso en la protección de la libertad de expresión en España.

Bibliografía

Alcácer Guirao, R. (2022). Enaltecimiento del terrorismo, incitación a la violencia y climas de opinión. *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, (32), 44-67.

Álvarez Rodríguez, I. (2020). Brechas convencionales en España. Un reto constitucional del siglo XXI. *Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor*.

Álvarez Rodríguez, I. (2021). Libertad de expresión y ultraje a la bandera de España: Comentario a la STC 190/2020, de 15 de diciembre. *Foro. Revista de ciencias jurídicas y sociales*, *24*(1), 343-377.

[46] Christian Democratic People's Party c. Moldavia, n.º 25196/04, § 27, de 2 de febrero de 2010.

[47] La resolución cita la STC 105/1990, de 6 de junio, FFJJ 4 y 8 y la STEDH caso Castells c. España, n.º 11798/85, § 46, de 23 de abril de 1992. Esta expresión se cita, asimismo, en las SSTC 177/2015, de 22 de julio, FJ 2, 112/2016, de 20 de junio, FJ 2 y 35/2020, de 25 de febrero, FJ 4.

Bustos Gisbert, R. (2025). Contrapunctual Dialogue with the European Court of Human Rights? En A. Saiz Arnaiz & J. Solanes Mullor (Eds.), *The European Judiciary. A Community of Law and a Community of Judges* (pp. 35-50). Hart Publishing.

Castro Moral, L. (2016). GRAPO: El largo final de un ciclo de violencia. *Tiempo devorado*, *3*, 53-73.

Dopico Gómez-Aller, J. (2021). El segundo «caso Pablo Hasél». *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (20), 393-414.

Ferrari Puerta, A. J. (2025). *El delito de incitación al odio por motivos religiosos e ideológicos: Del Derecho internacional al Derecho español*. Atelier.

Gerards, J. (2014). Inadmissibility decisions of the european court of human rights: A critique of the lack of reasoning. *Human Rights Law Review*, *14*(1), 148-158.

Hernández Ramos, M. (2016). Incumplimiento de la buena administración de justicia del Tribunal Constitucional en la admisión del recurso de amparo. El caso Arribas Antón vs. España del TEDH. *Revista española de derecho constitucional*, *36*(108), 307-335.

Presno Linera, M. Á. (2022). La libertad de expresión del disidente y su articulación jurisprudencial en Estados Unidos y en Europa. *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, (32), 16-43.

Simancas Sánchez, D. (2019). Libertad de expresión artística y discurso del odio a la luz del «caso Valtònyc». *Sistema: revista de ciencias sociales*, (255), 101-121.

Simancas Sánchez, D. y Ferrari Puerta, A. (2022). El delito de enaltecimiento del terrorismo y la Directiva Europea 2017/541: Expresión antes del terrorismo. En M. Fernández Cabrera, C. R. Fernández Díaz, I. Álvarez Arcá, & E. Avilés Hernández (Eds.), *Retos del Estado de Derecho en materia de inmigración y terrorismo*. Iustel, pp. 629-648.

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 meto-dológico.

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: *1.*, 1.1., 1.2., 1.2.a., 1.2.b., *2.*, etc. Ejemplo:

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA UNIÓN EUROPEA: ORIGEN E INSTITUCIONES. *1. Origen de la Unión Europea. 2. Instituciones de la Unión Europea.* 2.1. El Consejo Europeo. 2.1.a. Orígenes. 2.1.b. Composición. 2.1.c. Funciones. 2.2. El Parlamento Europeo. 2.3. La Comisión. III. TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA. *1. Tratados constitutivos. 2. Las modificaciones de los Tratados. 3. Tratado de Lisboa. 4. Los Tratados vigentes*. BIBLIOGRAFÍA.

- **Citas en el texto**

Las citas textuales incluidas en el texto se señalan mediante comillas latinas (a). Si superan tres líneas de longitud, irán en tamaño de fuente 10, estilo normal (redonda), centradas con doble sangría, con otra adicional en la primera línea cuando estas comiencen por mayúscula por ser inicio de párrafo (b). Para las recensiones y comentarios de jurisprudencia dicho límite será de diez líneas. En las notas, las citas textuales irán siempre entre comillas latinas y en estilo normal (c). Ejemplos:

a) No obstante, es evidente que las Cortes Generales gozan de un amplio margen de libertad para tomar su decisión cuyo único límite sería velar, sea cual sea la decisión, para que se adopte «la forma que más convenga a los intereses de España».

b) Max Aub, rozando la hipérbole, analiza el verismo histórico de Galdós y dice concretamente de la novela Doña Perfecta (1876) que es una de las obras galdosianas mejor compuestas, con personajes reales; en ella

> todo es natural: el curso de la historia, las reacciones de los personajes, su mundo… Ahí esta completa, viva, real, la vida de la nación durante los cien años (…) Y aún más: le dejaría en la gloria novelera de su tiempo mano a mano con Tolstoi (…) Galdós ha hecho más por extender el conocimiento de España por los españoles –por el pueblo español– que todos los historiadores juntos (Aub, 2000: 56).

En todos los Episodios se comprueba el gran interés del autor en plasmar el decisivo momento histórico en que cifra la trama novelesca y sus problemas, los cuales son percibidos sin esfuerzo por el lector a través de los comentarios y de las reflexiones de sus personajes. Véanse un par de muestras:

> Cuando llegué a la isla… la multitud se agolpaba para ver una procesión… clamaban a voz en grito las campanas y gritaba el pueblo y se estrujaban hombres y mujeres contra las paredes y la chiquillería trepaba por las rejas y los soldados formaban en dos filas… por dejar paso franco a la comitiva… No era una procesión de santas imágenes ni de reyes ni de príncipes… era el sencillo desfile de un centenar de hombres vestidos de negro, jóvenes unos, otros viejos, algunos sacerdotes, seglares los más…

c) [1] «Y mandamos que antes que las Cortes se acaben se responda a todos los capítulos generales y especiales que por parte del reyno se dieren».

• **Normas de citación**

Citas bibliográficas

Aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto. Cada una de las citas debe corresponderse con una referencia en la bibliografía final. Las autocitas se restringirán a los casos imprescindibles.

La forma correcta para su redacción es la siguiente: (autor, año, página/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, 1975ª, 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. i, pp. 619-631). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Informes

1.º Nombre del autor físico o institucional que avala el informe.

2.º Año de publicación entre paréntesis.

3.º Título en cursiva.

4.º Si se trata de una publicación en soporte papel se identificará como si de un libro se tratase. En los casos en los que fuese una publicación electrónica, se aportará además la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

Defensor del Pueblo (2019). *Informe anual 2018. Actividades y actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2018*. 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 criterial 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 cua-litativo 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: *1*., 1.1., 1.2., 1.2.a., 1.2.b., 2., etc. Example:

SUMMARY: I. INTRODUCTION. II. THE EUROPEAN UNION: ORIGIN AND INSTITUTIONS. *1. Origin of the European Union*. 2.

Institutions of the European Union. 2.1. The European Council. 2.1.a. Origins. 2.1.b. Composition. 2.1.c. Functions. 2.2. The European Parliament. 2.3. The Commission. III. TREATIES OF THE EUROPEAN UNION. *1. Constitutive treaties. 2. Modifications to the Treaties. 3. Treaty of Lisbon. 4. The current Treaties.* 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.editionsmsh.10649

– The electronic documents not containing DOI shall be cited with the mention of its URL address.

Example:

Consejo General del Poder Judicial (2019). *Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los juzgados y tribunales en el año 2018*. Consejo General del Poder Judicial. http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-anual-2019--correspondiente-al-ejercicio-2018-

LISTADO DE COLABORADORES NÚM. 121
REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

Han colaborado en el presente número de la *Revista de las Cortes Generales*:

Artículos

JIMÉNEZ DÍAZ, Andrés (Cortes Generales)
SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón (Parlamento de Galicia / Universidad de Santiago de Compostela)
MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (Cortes Generales)
FREIRE MONTERO, Antón Fructuoso (Fiscalía Provincial de A Coruña)
RÍO SANTOS, Fruela (Universidad de Oviedo)
PALOMARES-HERRERA, Manuel (Universidad Internacional de La Rioja)

Semblanzas y recensiones

MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, Mónica (Cortes Generales)
ALBA NAVARRO, Manuel (Cortes Generales)
ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio (Cortes Generales)
SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio (Universitat de València)
RUIZ-NAVARRO PINAR, José Luis (Cortes Generales)
ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (Tribunal Constitucional / Cortes Generales / Universidad Rey Juan Carlos)
BALLESTEROS PANIZO, Covadonga Isabel (Universidad Complutense de Madrid)

Jurisprudencia parlamentaria española comentada

MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, Mónica (Cortes Generales)
GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, Andrea (Cortes Generales)
ORTEA, Enrique (Cortes Generales)
GONZÁLEZ ESCUDERO, María Teresa (Cortes Generales)
ARANDA BRIONES, Beatriz (Cortes Generales)

Jurisprudencia europea comentada

DE FALCO, Emanuela (Universidades de Padua y de Nápoles «Parthenope»)
LASSO GIMÉNEZ-ESPARZA, María Ángeles (Cortes Generales / Universidad Carlos III)
MARTÍ SÁNCHEZ, Sylvia (Cortes Generales)
DIONIS BAEZA, Javier (Fundación Ramón Areces / Universidad Complutense de Madrid)

EN ESTE NÚMERO COLABORAN

II. ARTÍCULOS

Andrés Jiménez Díaz. *Los liberales doceañistas ante la cuestión americana. Condicionantes ideológicos y debate parlamentario*

José Antonio Sarmiento Méndez. *Las Cortes Generales en los discursos parlamentarios de Fernández Albor, González Laxe, Fraga Iribarne, Pérez Touriño y Núñez Feijóo*

Raquel Marañón Gómez. *La simbología constitucional de 1978 en las Cortes Generales*

Antón Freire Montero. *Las diligencias de investigación penal a través del smartphone: ¿el crepúsculo de la privacidad?*

Fruela Gonzalo Río Santos. *La técnica legislativa en el Reino Unido*

Manuel Palomares-Herrera. *Control y límites constitucionales de la política comercial del ejecutivo en perspectiva comparada España-Estados Unidos*

III. SEMBLANZAS Y RECENSIONES

Mónica Moreno Fernández-Santa Cruz. In memoriam. *Mariano Daranas Peláez*

Manuel Alba Navarro. In memoriam. *José Tudela Aranda, gente que construye un país*

Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa. In memoriam. *José Tudela Aranda, un letrado inolvidable para una época extraordinaria*

Remedio Sánchez Ferriz. *MÍGUEZ MACHO, L. y ROCA FERNÁNDEZ, M. J. (coords.) (2025)*. Erosiones del Estado de Derecho. *Madrid: Dykinson*

José Luis Ruíz-Navarro Pinar. *MÁRQUEZ DORSCH, M. (2026)*. La nueva civilización: 2026-2035, la década que definirá el milenio. *Amazon*

Enrique Arnaldo Alcubilla. *WAGNER, F. J. (2025)*. Carlo Schmid, ideas de la Ley Fundamental de Bonn. Profesor, político socialdemócrata, escritor. *Madrid: Marcial Pons*

Covadonga Isabel Ballesteros Panizo. *PRENDES VALLE, M. (2026)*. Atlas contencioso administrativo del interés casacional objetivo. *Madrid: Iustel Publicaciones*

IV. JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA COMENTADA

Mónica Moreno Fernández-Santa Cruz y Andrea García de Enterría Ramos. *La paralización del procedimiento legislativo como vulneración del* ius in officium*: límites constitucionales a las prórrogas sucesivas de plazos de enmiendas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2026, de 14 de abril. Recurso de amparo 878-2023. (BOE núm. 118, de 15 de mayo de 2026)*

Enrique Ortea. *El Tribunal Constitucional sentencia contra la sustracción del derecho de enmienda en las lecturas únicas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 22/2026 de 11 de marzo. Recurso de amparo núm. 5996-2021 (BOE núm. 91, de 14 de abril de 2026)*

María Teresa González Escudero. *El caso catalán y la fuerza vinculante de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2026, de 23 de febrero. Recurso de amparo núm. 8238-2022. (BOE núm. 76, de 27 de marzo de 2026)*

Beatriz Aranda Briones. *La actividad de las comisiones de investigación a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 107/2025 y 108/2025, de 12 de mayo. Recursos de amparo núms. 5123-2021 y 5361-2021. (BOE núm. 146, de 18 de junio de 2025)*

V. JURISPRUDENCIA EUROPEA COMENTADA

Emanuela de Falco. Extra dignitatem nulla auctoritas. *La protección de las personas LGTBI+ y la* red line *del artículo 2 TUE. Comentario a la Sentencia C-769/22 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de abril de 2026, Comisión C. Hungría*

María Ángeles Lasso Giménez-Esparza. *Identidad constitucional nacional y actuación* ultra vires: *freno a su utilización contra el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Comentario a la Sentencia C-448/23 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 18 de diciembre de 2025*

Sylvia Martí Sánchez. Stevi y The New York Times c. Comisión: *transparencia institucional en la era digital*

Javier Dionis Baeza. *¿La libertad de expresión en el punto de mira? El caso Pablo Hasél. Comentario a la Decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Rivadulla Duró c. España, de 12 de octubre de 2023*

2025 CALIDAD REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS

CORTES GENERALES