



REVISTA DE

# Estudios Políticos

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

**HELGA JORBA**

Arendt, Scholem y la respuesta del mundo  
judío al problema del antisemitismo

**AINA DOLORES LÓPEZ YÁÑEZ**

La teoría social en la Ilustración

**DAVID DELGADO RAMOS**

El veto presupuestario del Gobierno

**ANA LLANO TORRES**

Una revisión de la teoría de la escuela  
pública neutral en España

**ROSA MARÍA GARCÍA SANZ**

Tratamiento de datos personales de las  
opiniones políticas en el marco electoral:  
todo en interés público

**JOSÉ ANTONIO SANZ MORENO**

Sobre la redención populista y la fuerza  
constitucional: el valor intangible de la  
democracia

**ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO**

Historia de otra transición: del Instituto de  
Estudios Políticos al Centro de Estudios  
Políticos y Constitucionales

# 183

NUEVA ÉPOCA

enero/marzo

## 2019

ARTÍCULOS



NOTA



ENSAYO BIBLIOGRÁFICO



RECENSIONES

*Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*

ISSN-L 0048-7694

Núm. 183, enero/marzo 2019

La *REP* cumple con los criterios de calidad LATINDEX y está indizada en SCOPUS y Web of Science: *Social Sciences Citation Index (SSCI)* y *Journal Citation Reports (JCR)*. También está incluida en las principales bases de datos especializadas en Ciencia Política: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* y *Sociological Abstracts*.

La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) ha renovado a la *REP* el certificado de «Revista Excelente» hasta el 7 de junio de 2019.

The *REP* meets the LATINDEX criteria for scientific journals and is indexed in SCOPUS and the Web of Science (WOS): *Social Science Citation Index (SSCI)*, and the *Journal Citation Reports (JCR)*. It is also included in the main Political Science specialized databases: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* and *Sociological Abstracts*.

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) has renewed the journal *REP* its certificate of “Excellence” until the 7th of June, 2019.



REVISTA DE

# Estudios Políticos

183

NUEVA ÉPOCA

enero/marzo

2019

ISSN-L 0048-7694

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

# CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Los contenidos de la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
están disponibles en acceso abierto exceptuando el último año  
—solo accesible bajo suscripción— en las direcciones:

*Revistas electrónicas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*  
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3>

*Repositorio Español de Ciencia y Tecnología*  
<http://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/index>

*Catálogo General de Publicaciones Oficiales*  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

*Dialnet*  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1166>

## SUSCRIPCIONES

Para suscribirse y adquirir números sueltos debe dirigirse a:  
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales  
Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid (España)  
Tel. (34) 91 4228 972/91 4228 973  
email: [suscripciones@cepc.es](mailto:suscripciones@cepc.es)  
<http://www.cepc.gob.es/tienda/c%C3%B3mo-comprar-una-revista>

### PRECIOS AÑO 2019 (SIN IVA)

SUSCRIPCIONES		NÚMERO SUELTO	
En papel	Electrónica	En papel	Electrónico
53 €	22 €	15 €	7 €

ISSN-L: 0048-7694  
Depósito legal: M. 2426-1958

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 044-19-009-5 (PAPEL)  
NIPO: 044-19-011-3 (HTML)  
NIPO: 044-19-010-8 (PDF)

Composiciones RALI, S.A. – Costa, 12-14 - 7.ª planta – 48010 BILBAO



PAPEL RECICLADO  
LIBRE DE CLORO

# SUMARIO

Núm. 183, enero/marzo 2019

## ARTÍCULOS

**HELGA JORBA**

Arendt, Scholem y la respuesta del mundo judío al problema del antisemitismo . . . . . 13-32

**AINA DOLORES LÓPEZ YAÑEZ**

La teoría social en la Ilustración. . . . . 33-65

**DAVID DELGADO RAMOS**

El veto presupuestario del Gobierno . . . . . 67-99

**ANA LLANO TORRES**

Una revisión de la teoría de la escuela pública neutral en España 101-128

**ROSA MARÍA GARCÍA SANZ**

Tratamiento de datos personales de las opiniones políticas en el marco electoral: todo en interés público . . . . . 129-159

**JOSÉ ANTONIO SANZ MORENO**

Sobre la redención populista y la fuerza constitucional: el valor intangible de la democracia . . . . . 161-190

**ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO**

Historia de otra transición: del Instituto de Estudios Políticos al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales . . . . . 191-216

## NOTA

**ADRIÁN MAGALDI FERNÁNDEZ**

La reforma que nunca fue. El proyecto de Transición del último Gobierno de Franco . . . . . 219-240

## ENSAYO BIBLIOGRÁFICO

**NAIARA ARRIOLA ECHANIZ**

¿Más allá del Estado nacional? Una revisión de la doctrina cosmopolita . . . . . 243-259

## RECENSIONES

EDUARDO VÍRGALA FORURIA: *La Constitución británica en el siglo XXI. Soberanía parlamentaria, constitucionalismo common law y leyes constitucionales*, Marcial Pons, 2018, por Javier Tajadura . . . 263-271

COLABORAN . . . . . 273-275

# TABLE OF CONTENTS

Issue 183, January/March 2019

## ARTICLES

**HELGA JORBA**

Arendt, Scholem and the response of the Jewish world to the problem of antisemitism . . . . . 13-32

**AINA DOLORES LÓPEZ YÁÑEZ**

Social theory in the Enlightenment . . . . . 33-65

**DAVID DELGADO RAMOS**

The Government budget veto . . . . . 67-99

**ANA LLANO TORRES**

A review of the theory of the neutral common school in Spain . . . . . 101-128

**ROSA MARÍA GARCÍA SANZ**

Processing personal political opinion data in electoral activities: all in the public interest. . . . . 129-159

**JOSÉ ANTONIO SANZ MORENO**

On constitutional power and populist redemption: The intangible value of democracy . . . . . 161-190

**ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO**

The history of another Spanish transition: From the Institute of Political Studies to the Centre for Political and Constitutional Studies . . . . . 191-216

## NOTES

**ADRIÁN MAGALDI FERNÁNDEZ**

The reform that never was. The transition project of Franco's last Government . . . . . 219-240



**BIBLIOGRAPHIC ESSAYS**

**NAIARA ARRIOLA ECHANIZ**

Beyond the nation-state? A review of the theory of cosmopolitanism . . . . . 243-259

**REVIEWS**

EDUARDO VÍRGALA FORURIA: *La Constitución británica en el siglo XXI. Soberanía parlamentaria, constitucionalismo common law y leyes constitucionales*, Marcial Pons, 2018, por Javier Tajadura . . . 263-271

**CONTRIBUTORS** . . . . . 273-275

## COLABORAN

HELGA JORBA

Licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es investigadora doctoral en el Departamento de Filosofía de la Universidad de Barcelona, donde ha impartido cursos de Historia de la Cultura y Pensamiento Contemporáneo. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Tel Aviv y la Universidad Northwestern. Entre sus líneas de investigación destaca el estudio del pensamiento político judío a través de la obra de Moisés Maimónides y su encaje contemporáneo. Es investigadora del Seminario Filosofía y Género-ADHUC Centro de Investigación Teoría, Género, Sexualidad.

ANA DOLORES LÓPEZ YAÑEZ

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y doctora en Sociología por la Universidad de Alicante. Comenzó su labor investigadora y docente en la Universidad de Alicante (1993-2003). Entre 2004 y 2006 se adscribió como investigadora al Centre d'Études sur l'Actuel et le Quotidien de la Université René Descartes (Paris V). En dicha institución se concentró en el estudio de las últimas aportaciones a la teoría de la sociedad-masa. Actualmente está adscrita al Departamento de Sociología Aplicada de la UCM. Ha publicado diversos artículos sobre Jean-Jacques Rousseau y la teoría social en dicho autor, así como sobre otras materias de teoría sociológica, opinión pública y sociología de la cultura.

DAVID DELGADO RAMOS

Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Pontificia Comillas-ICADE, doctor en Derecho

por la Università degli Studi di Verona (Italia), máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. Secretario del *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* y académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Es profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

#### ANA LLANO TORRES

Ana Llano Torres es profesora titular de Filosofía del Derecho. Estudió el pensamiento iusfilosófico del siglo XIX español y se dedicó después a la categoría relación jurídica y los fundamentos de la racionalidad práctica. Desde 2004 se ha ocupado de los derechos educativos. Miembro de dos grupos de investigación complutenses, desde 2007 estudia la obra de Giuseppe Capograssi y está editando en español sus principales ensayos. Es socia fundadora del Centro Studi Religione e Potere.

#### ROSA MARÍA GARCÍA SANZ

Profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense. Doctora en Derecho y en Ciencias de la Información. Máster en Transnacional Business Law por la McGeorge School of Law (University of Pacific). Ha realizado varias estancias de investigación en Estados Unidos, entre las que cabe destacar el Real Colegio Complutense (Harvard Law School 1996-97), la NYU (Information Law Institute 2013) y la Berkeley Law School (BCLT 2017). Fruto de estas estancias es la publicación de varios artículos y libros, entre ellos *El derecho de autor en internet* (2005) y *Digital Journalism. Rethinking Communication Law to Support Democracy and Viable Business Models* (2017).

#### JOSÉ ANTONIO SANZ MORENO

Tiene más de veinte años de experiencia docente e investigadora y como secretario académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Hans Kelsen y Carl Schmitt, hace tiempo que sus trabajos analizan los conceptos de ciudadanía y democracia con obras como *El Universo local. Nación y Estado, Constitución y Autonomías* (2005); *Identidades nacionales y ciudadanía en la ordenación autonómica del Estado*

(2014), y *Sistemas parlamentarios y Gobiernos de coalición en Europa: cuando la virtud surge de la necesidad* (2016).

#### ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense, profesor visitante en la Universidad de París 2, y miembro del Comité Científico de la Fondation Robert Schuman (París), es doctor en Derecho y máster en Ciencias Sociales en el CEACS-Instituto Juan March. Ha sido subdirector general del CEPC de Estudios e Investigación (2002-2004) y de Publicaciones y Documentación (2012-2015). También vocal asesor en el Gabinete del Presidente del Gobierno (2000-2002), y ha participado en numerosos trabajos de la Comisión para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), del Consejo de Europa. Es autor de más de cincuenta artículos y seis monografías.

#### ADRIÁN MAGALDI FERNÁNDEZ

Graduado en Historia por la Universidad de Cantabria y máster interuniversitario en Historia Contemporánea. En la actualidad es contratado predoctoral de la Universidad de Cantabria y realiza la tesis doctoral *Alfonso Osorio. Una biografía política*. Forma parte del proyecto HAR2017-82500-P, financiado por la Agencia Estatal de Investigación y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

#### NAIARA ARRIOLA ECHANIZ

Doctora en Derecho por la Universidad de Deusto, es profesora contratada encargada de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto. Además, está en posesión de certificado de especialización en Derecho Público (Universidad de Deusto), el certificado de especialización en Economía (Universidad de Deusto), así como en el Programa de Doctorado, Derecho y Justicia, impartido por la misma institución. En 2015 se le concedió la mención especial del Premio Nicolás-Pérez Serrano en Derecho Constitucional por su tesis doctoral que ha sido publicada en 2017 bajo el título *La convergencia de dos sistemas de integración: las relaciones entre la OMC y la UE en perspectiva constitucional*.

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

## Temas de interés

La *Revista de Estudios Políticos* (REP) publica trabajos de investigación originales en castellano o inglés sobre Teoría de la Constitución, Teoría del Estado, Ciencia Política, Historia Política e Historia del Pensamiento Político.

## Envío de originales

Los originales, que deberán ser inéditos, se harán llegar por correo electrónico a la dirección **evaluaciones@cepc.es**, consignando en el asunto del mensaje que se trata de un artículo destinado a la REP.

Es obligatorio enviar dos versiones: una **anonimizada** para facilitar la evaluación anónima del texto, y otra sin anonimizar.

## Tipos de originales aceptados

- Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico. Tendrán una extensión máxima de 12 000 palabras, incluidas las notas y las referencias bibliográficas.
- Notas: información breve sobre hallazgos singulares o nuevas aportaciones resultado de proyectos de investigación o estudios en marcha. Su extensión no excederá las 7000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas.
- Notas bibliográficas: reflexión crítica o discusión sobre una o varias publicaciones relacionadas con la temática de la revista.
- Reseñas: la REP no acepta reseñas no solicitadas. Agradece, por el contrario, sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

## *Números monográficos*

La REP podrá publicar números dedicados a un tema de especial interés para la Ciencia Política, a propuesta del Consejo de Redacción o de investigadores que harán llegar sus propuestas a **evaluaciones@cepc.es**, y que siempre deberán ser aprobadas por dicho Consejo.

## Formato

Los originales deberán llegar en formato Word o compatible, escritos a espacio y medio y en letra *Times New Roman* tamaño 12. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto, así como la indicación de quién es el autor destinatario de todas las comunicaciones con la revista. Se acompañará también un breve *curriculum vitae* del autor o autores, con una extensión máxima de 150 palabras.

## *Título*

Los artículos y notas llevarán el título en español e inglés. Tendrá un marcado carácter informativo y reflejará fielmente el contenido del artículo. Debe evitar emplear palabras vacías e incluirá, dentro de lo posible, descriptores extraídos de tesauros de su especialidad. Debe evitarse el uso de abreviaturas, acrónimos, símbolos y fórmulas.

## *Resumen*

Los artículos y notas irán precedidos de un breve resumen, en español e inglés. La extensión de la versión española debe estar comprendida entre 150 y 200 palabras, mientras que para las notas de investigación el límite se fija en 150. Su alcance debe ser estrictamente informativo y seguirá siempre la estructura *objetivos-métodos-resultados-conclusiones*. No puede incluirse en los mismos información que no figure en el texto del artículo. También deben evitarse palabras o expresiones poco significativas, perífrasis y frases excesivamente largas.

## *Descriptorios / Palabras clave*

Se incluirá un máximo de diez descriptorios o palabras clave, en español e inglés. Para favorecer su normalización, se extraerán de tesauros y vocabularios normalizados, entre los que podemos citar *CSA Worldwide Political Science Abstracts Thesaurus* y el *International Bibliography of the Social Sciences (IBBS) Thesaurus*.

## *Tablas y gráficos*

Todas las tablas y gráficos estarán numeradas con números arábigos correlativos tras la palabra «tabla» o «gráfico» (según el caso). Han de tener un título conciso que refleje su contenido, y en el pie debe citarse la fuente, aunque sean de elaboración propia, en cuyo caso se pondrá: «elaboración propia». Las imágenes habrán de enviarse incrustadas en el texto y también aparte en la versión original de la aplicación utilizada y en formato tif o jpeg, con una resolución de 300 píxeles/pulgada y un tamaño mínimo de 10 cm de ancho.

## **Proceso de publicación**

El Consejo de Redacción de la REP decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación como mínimo, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble ciego. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original motivada por el resultado de las evaluaciones. En este caso, el plazo máximo para incorporar las modificaciones y enviar de nuevo el original a la revista será de un mes. La decisión sobre la publicación no excederá de seis meses. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de una semana. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando estos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

## **Normas de citación**

### *Notas*

Se situarán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Únicamente contendrán texto adicional y solo excepcionalmente citas bibliográficas, y en ningún caso incluirán referencias bibliográficas completas, que se incluirán al final del artículo.

### *Citas bibliográficas*

Las **citas de libros y artículos** en el texto aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto y no en notas a pie de página. Se harán indicándose entre paréntesis el apellido del autor en minúsculas, seguido del año y página de la publicación.

(Bourdieu, 2000: 31)

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por «y».  
(Newton y Norris, 2000)

Si se cita el trabajo de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.*:  
(Aguilar *et al.*, 2003)

Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse a, b, c... después del año:  
(Johnson, 2012b)

Cuando el apellido del autor citado forma parte del texto del trabajo, debe indicarse siempre entre paréntesis el año y página(s) de la obra citada:

Como afirma Cascales (2010: 22)...

### *Bibliografía*

Se incluirá al final de los artículos. Únicamente contendrá referencias citadas en el texto. Por tanto, queda expresamente prohibido incluir referencias adicionales. Se ordenará alfabéticamente por el primer apellido del autor y se seguirá el estilo APA (American Psychological Association).

Si se citan dos o más obras de un autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra:

Maravall, J. A. (1966a). *Antiguos y modernos: la idea de progreso en el desarrollo inicial de una sociedad*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.

Maravall, J. A. (1966b). *De la Ilustración al Romanticismo: el pensamiento político de Cadalso*. Paris: Centre de Recherches de L'Institut d'Etudes Hispaniques.

En caso de que se cite una obra reeditada y se considere relevante la fecha de la primera edición, esta se indicará entre corchetes:

Maravall, J. A. (1981) [1963]. *Las comunidades de Castilla: una primera revolución moderna*. Madrid: Alianza Editorial.

A continuación adjuntamos ejemplos para las tipologías más usadas de documentos:

### Monografías

— *Un autor*

Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.

— *Dos o más autores*

Anduiza Perea, E., Crespo, I. y Méndez Lago, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— *Libro en línea*

Sanmartín Cuevas, X. (2014). *Nuevas tecnologías, traen nuevas tendencias: viaje TIC con 80 entrevistas exclusivas*. Disponible en: <http://catalogo.ulima.edu.pe/uhtbin/cgiirsi.exe/6Yw1I-NoKGt/x/153460026/9>.

### Capítulos de monografías

Zea, L. (2007). América Latina: largo viaje hacia sí misma. En D. Pantoja (comp.). *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades* (pp. 125-138). México: UDUAL.

### Artículos de revistas científicas

Miguel, E., Shanker, S. y Ernest, S. (2004). Economic shocks and civil conflict: an instrumental variables approach. *Journal of Political Economy*, 112 (4), 725-753.

— *Revistas electrónicas*

Pifarré, M. J. (2013). Internet y redes sociales: un nuevo contexto para el delito. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 16, 40-43. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78828864004>.

— *Revistas electrónicas con DOI*

Díaz-Noci, J. (2010). Medios de comunicación en internet: algunas tendencias. *El Profesional de la Información*, 19 (6), 561-567. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2010.nov.01>.

### Informes

— *Autor institucional*

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. (2004). *Eficiencia energética y energías renovables* (Informes IDEA. Boletín IDEA; 6). Madrid: IDEA.

— *Autor personal*

Caruso, J., Nicol, A. y Archambault, E. (2013). *Open Access Strategies in the European Research Area*. Montreal: Science-Metrix. Disponible en: [http://www.science-metrix.com/pdf/SM\\_EC\\_OA\\_Policies.pdf](http://www.science-metrix.com/pdf/SM_EC_OA_Policies.pdf).

### Congresos

— *Actas*

Cairo, H. y Finkel, L. (coord.). (2013). *Actas del XI Congreso Español de Sociología: crisis y cambio. Propuestas desde la Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.

— *Ponencias publicadas en actas*

Codina Bonilla, L. (2000). Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales. En *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación (Bilbao, 19-21 de octubre de 2000): la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información* (pp. 135-144). Bilbao: Universidad del País Vasco.

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

Durán Heras, M. A. (2014). Mujeres y hombres ante la situación de dependencia. Comunicación presentada en el seminario *Políticas públicas de atención a personas mayores dependientes: hacia un sistema integral de cuidados*. Disponible en: [http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19\\_21 mayo.pdf](http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19_21 mayo.pdf).

### Tesis

— *Publicadas*

Llamas Cascón, A. (1991). *Los valores jurídicos como ordenamiento material* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/15829>.

— *Inéditas*

De las Heras, B. (2011). *Imagen de la mujer en el Fondo Fotográfico de la Guerra Civil Española de la Biblioteca Nacional de España. Madrid, 1936-1939* [tesis doctoral inédita]. Universidad Carlos III de Madrid.



### Artículos y noticias de periódicos

Bassets, M. (2015). El Tribunal Supremo respalda la reforma sanitaria de Obama. *El País*, 25-6-2015. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145\\_474489.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145_474489.html).

— *Sin autor*

Drogas genéricas. (2010). *El Tiempo*, 25-9-2015, p. 15.

### Blogs

Escolar, I. (2015). El falso mito de que los emprendedores de Internet son la solución al paro. *Escolar.Net* [blog], 25-6-2015. Disponible en: [http://www.eldiario.es/escolar/falso-em-presas-Internet-solucion-paro\\_6\\_402519746.html](http://www.eldiario.es/escolar/falso-em-presas-Internet-solucion-paro_6_402519746.html).

### Foros electrónicos, listas de distribución

Pastor, J. A. (2014). Aspectos prácticos para proyectos de datos abiertos en las administraciones públicas. *IWETEL* [lista de distribución], 31-1-2014. Disponible en: <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=IWETEL;b361930a.1401e>.

### *DOIS*

En el caso de que los trabajos en formato electrónico contengan DOI (*digital object identifier*), será obligado recogerlo en la referencia bibliográfica. Se hará del siguiente modo:

Murray, S. (2006). Private Polls and Presidential Policymaking. Reagan as a Facilitator of Change. *Public Opinion Quarterly*, 70 (4), 477-498. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfl022>.

### **Derechos de autor**

En el momento en que una obra es aceptada para su publicación, se entiende que el autor cede a la REP en exclusiva los derechos de reproducción, distribución y, en su caso, venta de su manuscrito para su explotación en todos los países del mundo en formato de revista de papel, así como en cualquier otro soporte magnético, óptico y digital.

Los autores cederán también a la REP los derechos de comunicación pública para su difusión y explotación a través de intranets, internet y cualesquiera portales y dispositivos inalámbricos que decida el editor, mediante la puesta a disposición de los usuarios para consulta *online* de su contenido y su extracto, para su impresión en papel y/o para su descarga y archivo, todo ello en los términos y condiciones que consten en la web donde se halle alojada la obra. A su vez, la REP autoriza a los autores de los trabajos publicados en la revista a que ofrezcan en sus webs personales o en cualquier repositorio de acceso abierto una copia de esos trabajos una vez publicados. Junto con esa copia ha de incluirse una mención específica de la REP, citando el año y el número de la revista en que fue publicado el artículo o nota de investigación y añadiendo, además, el enlace a la web de la REP.

### **Plagio y fraude científico**

La publicación de un trabajo que atente contra los derechos de propiedad intelectual será responsabilidad de los autores, que serán los que asuman los conflictos que pudieran tener lugar por razones de derechos de autor. Los conflictos más importantes pueden darse por la comisión de plagios y fraudes científicos. Se entiende por **plagio**:

- a. Presentar el trabajo ajeno como propio.
- b. Adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento.
- c. No emplear las comillas u otro formato distintivo en una cita literal.
- d. Dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita.
- e. El parafraseo de una fuente sin mencionar la fuente.
- f. El parafraseo abusivo, incluso si se menciona la fuente.

Las prácticas constitutivas de **fraude científico** son las siguientes:

- a. Fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio.
- b. Publicación duplicada.
- c. Conflictos de autoría.

# ARENDT, SCHOLEM Y LA RESPUESTA DEL MUNDO JUDÍO AL PROBLEMA DEL ANTISEMITISMO<sup>1</sup>

Arendt, Scholem and the response of the Jewish  
world to the problem of antisemitism

HELGA JORBA

Universitat de Barcelona

hgorba@gmail.com

## Cómo citar/Citation

Jorba, H. (2019).

Arendt, Scholem y la respuesta del mundo judío  
al problema del antisemitismo.

*Revista de Estudios Políticos*, 183, 13-32.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.01>

## Resumen

En el año 1941 la editorial Schocken Books publicó *Las grandes tendencias de la mística judía* de Gershom Scholem, que recogía las conferencias de Scholem pronunciadas a lo largo de 1938 durante su estancia en el Jewish Institute de Nueva York. Estas dejaban por primera vez al descubierto algunos de los aspectos más relevantes de la evolución del misticismo judío. Por las cartas que ambos mantuvieron, sabemos que Arendt quedó impactada por esta obra, aunque escribió muy poco sobre esta cuestión. En este artículo nos proponemos ahondar en los motivos de este interés y seguir sus pasos para conseguir una mayor perspectiva de la problemática de la asimilación y de la historia de los judíos en Europa. Para ello, expondremos las principales tesis de Scholem sobre la evolución del misticismo judío para después entrar a discutir algunas de las ideas que Arendt recupera de Scholem. Sobre todo, nos centraremos en la oportunidad que para Arendt supone el movimiento de Sabbatai Zevi para repensar la historia judía y el lugar de lo judío en la cultura europea.

---

<sup>1</sup> El presente artículo se ha desarrollado en el marco del proyecto FFI2015-63828-P, MINECO/FEDER, UE y del GRC 2014SGR44.

**Palabras clave**

Hannah Arendt; Gershom Scholem; historia judía; exilio; Sabbatai Zevi; mesianismo; antisemitismo.

**Abstract**

In 1941 Schocken Books published *Major Trends in Jewish Mysticism* by Gershom Scholem, which included the lectures he delivered throughout 1938 during his stay at the Jewish Institute in New York. These lectures unveiled some of the most relevant aspects of the evolution of Jewish mysticism. We know, through their correspondence, that Arendt was impressed by this book even though she wrote sparsely about the subject. In this article, we dig into the motives behind these interests and follow the leads to try to draw a wider picture of the problem of assimilation and the history of the Jews in Europe. To accomplish this, we will explain Scholem's main theses about the evolution of Jewish mysticism and discuss some of the ideas Arendt extracts from them. We will focus specifically on the opportunity, in Arendt's view, that the Sabbatai Zevi movement represents for rethinking Jewish history and its place in European culture.

**Keywords**

Hannah Arendt; Gershom Scholem; Jewish History; Exile, Sabbatai Zevi; messianism; antisemitism.

## SUMARIO

---

I. (COM)PENSAR LA IMPOTENCIA. II. EL MOVIMIENTO SABBATIANO: DE LA ACCIÓN A LA RESIGNACIÓN. III. EL SIONISMO Y EL RETORNO A LA HISTORIA. IV. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

En el año 1941 la editorial Schocken Books publicó *Las grandes tendencias de la mística judía* de Gershom Scholem, que recogía las conferencias de Scholem pronunciadas a lo largo de 1938 durante su estancia en el Jewish Institute de Nueva York. Estas dejaban por primera vez al descubierto algunos de los aspectos más relevantes de la evolución del misticismo judío. Los eruditos judíos recibieron la obra entre el elogio y el silencio, pero en todo caso pocos apreciaron el reto que estas investigaciones suponían para la comprensión de la historia judía. Para Scholem, Arendt se contaba entre esos pocos. Desde que en la primavera de 1943 consiguiera una copia de la obra, pronto supo reconocer la oportunidad que brindaba la historia del misticismo judío trazada por Scholem y, muy particularmente, el redescubrimiento del mesianismo de Sabbatai Zevi (1626-1676), con su rápida efervescencia y sobre todo con su posterior colapso, de mirar el judaísmo desde una perspectiva renovada. «Lo que escribe usted en su libro sobre las consecuencias de su hundimiento para los siglos posteriores de la historia judía es realmente lo primero que me ha resultado plenamente convincente a este respecto» (Arendt y Scholem, 2018: 58), le escribió Arendt en noviembre de ese mismo año en una de las cartas que ambos intercambiaron. Para esta, el mayor logro de Scholem era el haber descubierto las consecuencias del derrumbe del movimiento sabbatiano para la historia judía y la historia moderna.

Un año después, la obra siguió acompañando intelectualmente a Arendt: «No me puedo quitar su libro de la cabeza y de manera callada (pero, por favor, no inconsciente) me acompaña en todos mis trabajos» (*ibid.*: 62-63), escribe el 20 de mayo de 1944. Por aquel entonces, su preocupación se centraba en lo que consideraba una falta de interés del pueblo judío por responder al antisemitismo. En su biografía sobre Rahel Varnhagen (1771-1833), *Rahel Varnhagen: vida de una mujer judía*, había ya apuntado a los claroscuros del proceso de emancipación de los judíos en Europa. En los años cuarenta, su estudio sobre los orígenes del antisemitismo moderno le llevó a profundizar sobre el tipo de respuesta del pueblo judío al

mismo<sup>2</sup>. En este marco, las investigaciones de Scholem aportaban a Arendt nuevos elementos desde los que explorar los fundamentos de la modernidad judía y poder explicar el porqué de la dificultosa respuesta del pueblo judío al antisemitismo y a los acontecimientos históricos. Como se verá, lo que le atraía del misticismo judío no era su contenido propedéutico, sino el hecho de que como fenómeno histórico permitía repensar la historia judía y la historia europea moderna. Además de llenar una laguna, dice Arendt, tales investigaciones «cambiaban el panorama completo de la historia judía» (Arendt, 2009a: 394).

De entrada, el mesianismo de Sabbatai Zevi, como única experiencia de acción política antes del sionismo, lograba desafiar la tesis de que el pueblo judío en la diáspora no tenía una historia política propia y de que los judíos no habían sido sino pacientes históricos en Europa. Ciertamente, el movimiento sabbatiano había conseguido atizar la esperanza mesiánica y motivar a los judíos a la acción, en lo que es visto por Arendt como un precedente para la reconciliación de la historia judía y la historia europea. Sin embargo, lo más relevante para Arendt era el efecto catastrófico que su colapso tuvo para el mundo judío. Tras el derrumbe del movimiento sabbatiano, el judaísmo tuvo que afrontar la modernidad sin esperanza mesiánica. Ese momento se convierte con Arendt en un punto de inflexión desde el que explicar la experiencia judía moderna y, particularmente, la progresiva desconexión entre la historia judía y la historia europea por la forma en que el judío se sitúa a partir de entonces en la historia, quebrando su capacidad de respuesta y la posibilidad de tomar las riendas de su destino.

A pesar del reto que suponían las investigaciones de Scholem, las apreciaciones de Arendt contrastan con la tímida respuesta que estas obtuvieron por parte de la mayoría de los eruditos judíos. Para Arendt, podía responder a una deficiente promoción del libro, pero no dejaba de ser también un síntoma de los prejuicios historiográficos de su tiempo<sup>3</sup>, igual como lo era el hecho de que

<sup>2</sup> En su obra *Orígenes del totalitarismo* se recogen sus estudios de ese período sobre el antisemitismo (Arendt, 2015). Sobre esta cuestión, puede verse también «Antisemitismo», publicado en *Escritos Judíos* (Arendt, 2009: 122-198).

<sup>3</sup> En la misma carta de 20 de mayo de 1944, y ante la evidente decepción de Scholem, Arendt escribe lo siguiente: «En lo que concierne a su *challenge* [desafío] sin respuesta, del que escribe a Oko, lamentablemente la situación es tal que la gran mayoría ni siquiera comprende que hay un *challenge* (tampoco los numerosos admiradores), y el resto de todos modos está decidido a finalizar su vida sin *response* [reacción] de ningún tipo. No obstante, esto no debería desanimarle, o solo en la medida en que el estado en que se encuentra nuestro pueblo, del cual los intelectuales forman solo una fracción característica, se presta de todos modos al abatimiento. Al fin y al cabo uno debería

hasta entonces el pensamiento místico judío hubiera sido despreciado o bien ignorado por la historiografía moderna (Arendt, 2009b: 394). La poca respuesta, junto con la insistencia de Scholem por ver contestados sus desafíos, motiva a Arendt a publicar sus notas sobre el libro, escritas inicialmente como parte de la correspondencia que ambos autores mantenían. Después de varios intentos, en 1948 Arendt logra publicar sus apuntes en el *Jewish Frontier* con el título «Una revisión de la historia judía» (*ibid.*). En este texto que Arendt, como lectora de Scholem, dedica específicamente al misticismo judío entreveamos su propuesta de lectura y, asimismo, el alcance que las investigaciones de su amigo Scholem pudieron tener entonces sobre su propio trabajo.

## I. (COM)PENSAR LA IMPOTENCIA

No hay lugar para el misticismo, dice Scholem, durante el período mítico, en la infancia de la humanidad, «en tanto que el abismo existente entre el hombre y Dios no se ha convertido en una realidad de la conciencia íntima» (Scholem, 2012: 27). En las religiones paganas los dioses están mezclados con la población, con lo que, nos dice Scholem, su presencia puede experimentarse sin necesidad de recurrir a la meditación extática. La naturaleza misma sería el escenario de la relación del hombre con Dios. La irrupción de la religión supone en este sentido la creación de un profundo abismo entre Dios, ser infinito y trascendente, y el hombre, criatura finita. La religión y sus instituciones crearían una dualidad fundamental, un abismo, que es precisamente el que el misticismo trata de salvar. El místico, según esto, sería el que pretende superar el abismo existencial que se ha establecido en las religiones monoteístas entre el hombre y la divinidad. Sin salirse exactamente de los límites del sistema religioso, y de lo que le es dado a través de la revelación, el místico buscaría una alternativa directa de acceso a esa divinidad en principio inaccesible.

Siguiendo este planteamiento, podemos aventurarnos a decir que la mística ya en sus orígenes nace para compensar una posición de impotencia. Eso explicaría por qué florece en los momentos de mayor desesperación, lo que sustentaría la tesis de que la cábala que se gesta en el siglo trece en la península

---

crear que, por ejemplo, la historia de los judíos europeos en los últimos años tendrá que haber despertado del sueño partidista incluso a los jefes de la organización judía. Sin embargo, no ha sido así» (Arendt y Scholem, 2018: 63). Arendt se refiere al pasaje de una carta de Scholem a Oko en la que se lamenta de que los sabios judíos hayan permanecido impertérritos ante sus escritos sobre el misticismo judío.

ibérica de la mano de cabalistas como Najmánides (1194-1270) fue una «compensación magnífica» a una posición política vulnerable y quizá sin salida (Roiz, 2008: 209). Por el mismo motivo, porque trata de compensar una impotencia, no es extraño que la mística haya sido terreno fértil para todo tipo de supersticiones y prácticas mágicas. La cuestión es que, esté más o menos presente el componente mágico, al final el misticismo judío por medio de una ligazón única entre lo místico y lo material consiguió postularse por momentos como una respuesta real a las condiciones del mundo exterior. En este sentido, por ejemplo, se ha llegado a considerar el misticismo judío, con su tira y afloja entre lo revelado y el reino de lo oculto, una pieza fundamental para la propia supervivencia judía al permitir en momentos de crisis integrar culturas del entorno en el corazón del judaísmo, contribuyendo a transformarlo desde dentro (Halbental, 2007: 151). Así, aunque el místico judío medieval se nos siga apareciendo como el que se propone salvar el abismo metafísico entre el hombre y la divinidad, es de notar que esta tarea irá adquiriendo una naturaleza política en la medida en que también busque contribuir a revertir la situación de vulnerabilidad de los judíos en su condición de pueblo diaspórico.

Con el movimiento sabbatiano ese impulso se acaba transformando en un movimiento político y, según Arendt, en la única experiencia de activismo político judío de la historia de la diáspora hasta el sionismo. El hecho de que el misticismo judío desemboque, a través de la justificación mística de la acción, en una forma de activismo político como el sabbatianismo llama especialmente su atención: «No importa demasiado si los cabalistas eran magos ordinarios (por lo general no lo eran) o si practicaban sólo lo que Abulafia ha admitido y lo que Scholem llama una “magia de la interioridad”. En ambos casos, los creyentes podían participar del poder que gobierna el mundo» (Arendt, 2009b: 398). Para ello, el misticismo antiguo del trono tuvo que dejar paso a una nueva forma de misticismo, y al parecer, también a otra concepción de la historia. Scholem nos dice que el misticismo antiguo, a pesar de que contenía una visión apocalíptica del fin del mundo, consideraba aún la historia un proceso sagrado. Evidentemente, desde esta cosmovisión, un movimiento como el de Sabbatai Zevi difícilmente hubiera podido concebirse. La nueva mística surgida en el período medieval, en cambio, por fuerza tuvo que considerar la historia y el papel del hombre en ella de modo bien distinto para terminar acogiendo la convicción de que el creyente podía participar activamente del «drama del mundo».

Este interés esencial en la acción es algo que Arendt destaca del misticismo judío y que, en cambio, dice, no compartiría la mística cristiana, puesto que «de conformidad con su fe, el acontecimiento supremo, la salvación del mundo y del hombre había tenido ya lugar» (*ibid.*: 400). Para el judío, en un



mundo aún por redimir, el hombre seguía siendo un instrumento de la acción y el gobierno supremos. Arendt ve que, en este caso, la experiencia mística no se presentaba como una cuestión de salvación individual, como un fin en sí mismo, sino «a fin de desarrollar instrumentos de participación activa en el destino de la humanidad» (*ibid.*: 400). Esta predisposición a la acción, alimentada por la esperanza mesiánica, la encontramos claramente en la cábala zoharica, la que luego da lugar a que surja de la mano de Isaac Luria (1534-1572) una idea fundamental en el desarrollo de la mística judía, como es la idea del *tikkún* (restauración). La cábala basada en el *Zohar* (El libro del esplendor) postula la idea de una emanación divina en la que Dios abandona su reposo autosuficiente, pasando del reposo a la creación por «irrupción de una voluntad primordial» (Scholem, 2012: 241). Lo divino se manifestaría a los cabalistas a través de la emanación de las *sefirot*, que serían las distintas formas a través de las que algo de la divinidad cobra vida, en un proceso que en todo caso tendría lugar *en* Dios pero que permitiría al hombre percibirlo. Se trata de diez *sefirot* que conforman el «Árbol del poder divino», donde Dios es la raíz oculta de todas las raíces. Este esquema operaría también, por similitud, en el hombre, convertido en un microcosmos. Este hombre que los cabalistas presentan como un microcosmos tiene la particularidad de que, desde la realidad terrenal, desde lo corpóreo, puede percibir las vestiduras de la divinidad que se manifiestan en las distintas *sefirot*, donde además tiene sus raíces la actividad humana. Esta forma de operar de la divinidad lleva a los cabalistas a la convicción de que lo que hace el individuo en el mundo se refleja en la región superior, o como se dice en el libro del *Zohar* repetidamente: «El impulso de abajo llama al de arriba» (*ibid.*: 257).

Es partiendo de esta misma convicción, de que las acciones humanas pueden llegar a alterar armonías celestes muy profundas, que entre los cabalistas posteriores surgirá la idea del *tikkún*. Con Luria y su idea del *tikkún* se pone en el centro de las enseñanzas cabalísticas la que sería la misión del hombre en el mundo: la restauración de la armonía del mundo alterada por el pecado adámico. La figura de Adán, capaz de alterar profundamente con su «pecado de acción y pensamiento» la armonía del mundo, se invierte y sirve ahora también como modelo para reestablecer el equilibrio. Para Scholem, un momento determinante para el desarrollo de estas ideas cabalísticas es la expulsión de los judíos de la península ibérica en el año 1492. Antes de la expulsión, la cábala habría sido indiferente a la hipótesis de que la historia podía acortarse de alguna manera por medios místicos (*ibid.*: 269). Los cabalistas habían creído fundamentalmente que la redención se lograba desandando el camino que conducía a los inicios primordiales de la creación. Para Scholem, es después de la expulsión, recrudescidos los tormentos de la vida en el exilio, que el interés por

precipitar el final del mundo crece dentro de los círculos cabalísticos hasta convertirse prácticamente en su objetivo principal (*ibid.*: 270)<sup>4</sup>.

Este giro que plantea Scholem tiene implicaciones profundas, entre otras cosas porque supone un cambio de actitud de los judíos ante la vida en el exilio. Este apunta a que las doctrinas cabalísticas, en lugar de retroceder hasta el momento de la creación, el amanecer de la historia, ponen a partir de entonces el énfasis en los estadios finales y, así, creyendo poder acelerar el proceso, acaban por abordar el problema de la redención en «nuestro tiempo». Se trataba de acelerar la llegada del mesías que pusiera fin a los dolores del exilio y, a este propósito, la idea del *tikkún*, que comportaba un trabajo de perfeccionamiento del mundo, era un instrumento poderoso. El misticismo judío, como se demostrará luego con el advenimiento del movimiento sabbatiano, había sabido explotar los dolores del exilio y combinarlos de forma fructífera con una postura mesiánica que restauraba la capacidad del judío de actuar en el mundo, animándole a tomar las riendas de su destino. Desde la acción individual el judío podía contribuir a la salvación histórico-nacional. Sin embargo, en la otra cara de la misma moneda, nos encontramos con un sufrimiento reducido a las fatigas de la redención. En palabras de Scholem, había en el místico judío «un deseo apasionado de destruir el exilio realzando sus tormentos, saboreando su amargura al máximo y concentrando la fuerza apremiante del arrepentimiento de toda una comunidad» (*ibid.*: 275). Un cóctel explosivo que tuvo efectos de largo alcance y de los que, según Arendt, en pleno siglo xx el pueblo judío aún no se había recuperado.

## II. EL MOVIMIENTO SABBATIANO: DE LA ACCIÓN A LA RESIGNACIÓN

La doctrina del cabalista Isaac Luria contribuirá enormemente a la creencia sobre la que se fundamenta el movimiento sabbatiano de que el hombre de acción espiritual puede interrumpir el exilio, el exilio interior y el exilio

---

<sup>4</sup> Esta tesis ha sido discutida por Moshe Idel, quien considera la lucha de tendencias antropocéntricas y teocéntricas dentro de la cábala determinante para la evolución de la mística judía. En este sentido, la evasión individualista del movimiento hasídico sería el precio a pagar por su insistencia antropológica (Idel, 2005: 21). En todo caso, Arendt sí se adhiere al relato de Scholem, y como este, considerará el componente mesiánico clave en la historia del misticismo judío. Igualmente, siguiendo en esto a Scholem, verá en el hasidismo (última etapa histórica del misticismo judío) una reacción a la pérdida de las esperanzas mesiánicas que se sigue del derrumbe del movimiento sabbatiano.

histórico de la comunidad de Israel. Como destacará Arendt, el exilio se había concebido como un castigo por los pecados de Israel o una prueba de su fe, y seguía siendo así, pero con la nueva interpretación del exilio de Luria el místico obtenía además una misión: «Su objetivo es alzar de nuevo las chispas caídas dondequiera que se hallen» (Arendt, 2009b: 401). Su planteamiento sirvió para abrir camino a Sabbatai Zevi, y parece que de algún modo impregnó también, aunque le llevara por derroteros distintos, las *Tesis de filosofía de la historia* de Walter Benjamin, amigo común de Arendt y Scholem<sup>5</sup>. Para Scholem, después de que el antiguo espíritu de contemplación mística se viera enriquecido por el fervor mesiánico, no se necesitó mucho más para dar el paso final hacia el mesianismo (Scholem, 2012: 313). Según este, cuando Sabbatai Zevi y Natán de Gaza proclamaron públicamente su misión mesiánica lograron liberar toda la potencia acumulada durante generaciones, lo que explicaría el rápido ascenso del movimiento sabbatiano entre los años 1665 y 1666. En una explosión de entusiasmo, muchos judíos sintieron entonces que la redención era una realidad. Ese nuevo mundo se concebía como una liberación del yugo de la servidumbre del exilio y como una nueva libertad, que en todo caso ponía más énfasis en los aspectos espirituales que en los aspectos históricos y políticos. La redención histórica era el subproducto natural, la contrapartida cósmica, de la regeneración de la vida interior y de la consecución de la libertad interna.

Según la doctrina luriana, el hombre podía, a través del proceso continuado de restauración, contribuir a consumir la llegada del mesías. La misión del *tikkún* era, pues, la de la acción mesiánica. Y, particularmente, la forma en que el místico concebía tal acción era a través del cumplimiento sacramental de los preceptos de la Torá (*mitzvoth*). A través, por tanto, de actos espirituales o religiosos con los que obtenía, por medio de la experiencia interna, acceso a la divinidad. En esta coyuntura particular, el místico cumplía la ley judía como si se tratara de la ejecución de un rito secreto, convencido de que con sus actos estaba desandando la senda oculta de la emanación divina. Por eso, cada *mitzvoth* se convierte para él, completamente ya sacralizada, en una forma de experimentar para sí la divinidad. Pero también, y aquí radicaría la

---

<sup>5</sup> Walter Benjamin fue siempre el nexo de unión entre Arendt y Scholem. Ambos amigos velarán largo tiempo por la publicación de las *Tesis de filosofía de la historia* de Walter Benjamin después de su muerte. Aun así, su legado intelectual también fue a veces motivo de desencuentro entre ambos. Así, mientras que Arendt ponía énfasis en su materialismo, Scholem consideraba el materialismo de Benjamin un ropaje de su tiempo debajo del cual escondía en verdad una dimensión teológica que tomaría de la mística judía.

mayor particularidad de la mística judía, en un acontecimiento de importancia cósmica. Desde esta perspectiva, cada individuo aportaría con sus acciones individuales, con su experiencia interna, a la tarea universal del *tikkún*, con lo que se eleva al judío al papel de protagonista en el gran proceso de restitución del mundo. Desde la experiencia mística individual, «el judío se convertía a su vez en protagonista del drama del mundo; movía los hilos entre bastidores» (Arendt, 2009b: 396).

El caso de Sabbatai Zevi es ilustrativo de la fuerza que tal justificación mística de la acción proporcionaba y, también, de los peligros de reservarse el poder de desandar la senda oculta de Dios. Este «falso mesías» era un rabino que se caracterizaba por alternar períodos de gran iluminación con períodos de miseria espiritual en los que tenía tendencia a cometer actos extravagantes y antinómicos. Entre los más sonados, el instituir nuevas fiestas, escenificar su matrimonio con la Torá o incluso su conversión posterior al islam. Mientras que la mística anterior se había mantenido dentro de los marcos de la ley mosaica, estos nuevos cabalistas propugnaban una interpretación de la ley basada en la doctrina de un «Dios oculto». Estos actos que tradicionalmente hubieran sido vistos como una transgresión según los estándares normativos de la ley revelada quedarán justificados al considerarse parte de una misión. La canalización de todos estos actos antinómicos realizados en estado de exaltación en aspiraciones mesiánicas vino de la mano de Natán de Gaza. Según este, el antinomismo de Sabbatai Zevi manifestaba una realidad que no era otra que la del nuevo mundo que estaba por venir. Si los actos del autoproclamado mesías parecían extraños era porque este actuaba de acuerdo con la ley de un nuevo mundo. Lo que en el viejo mundo del exilio era una transgresión en el mundo mesiánico que estaba por venir podía en verdad no serlo. Con sus actos, el mesías, representado en este caso en la figura de Sabbatai Zevi, podía clavar astillas de su mundo en el nuestro. Con la ayuda de Natán de Gaza tales actos absurdos se terminarán elevando al rango de actos sagrados, proporcionando un nuevo giro a la cuestión de la acción mesiánica.

Los brotes de antinomismo real promovidos por esta nueva forma de espiritualidad judía lograron tocar el incuestionable dominio de la ley mosaica y rabínica en el seno del judaísmo. Esa realidad contradictoria, en la que nada es lo que parece (que se expresa perfectamente en la figura del mesías apóstata), suponía un reto a la autoridad y al orden establecido de las cosas. Sobre todo, teniendo en cuenta los altos índices de popularidad que logró el movimiento sabbatiano entre las comunidades judías europeas. No sorprende su capacidad de atracción si consideramos que daba la oportunidad a quienes en la práctica estaban excluidos de acción de participar tanto de la experiencia de la libertad interna, que así planteada ya no era propiedad de unos pocos sino de todos los

devotos, como de la promesa mesiánica que finalmente debía llevar a la restauración nacional a través del impacto externo e histórico que tomaban sus actos. Sin embargo, estas esperanzas se vieron rápidamente frustradas después de la apostasía de su líder, Sabbatai Zevi. Hubo intentos de fundamentar la doctrina sabbatiana sobre esta paradoja fundamental. En torno a la apostasía se llega a esbozar la concepción de un mesías que se entrega a los demonios, en un acto que formaría parte también de su misión. Aunque pudiera llevar a los creyentes a condenarse a sí mismos. Hasta qué punto los creyentes debían seguir o no los actos antinómicos del autoproclamado mesías, incluso en la apostasía, era una cuestión discutida. Hay, por ejemplo, el caso del movimiento frankista, que efectivamente propugnó el descenso al reino del mal de todos los creyentes con el fin de combatir el mal desde dentro. Una degradación moral que se creía necesaria para una regeneración fundamental de la vida judía, pero que a esas alturas restaba ya al margen de toda historia. Pero todos estos intentos no lograron evitar su derrumbe ni sus consecuencias.

La brecha entre las dos esferas de la redención, la esfera interior del alma y la esfera de la historia, se había tornado insalvable. Los mismos *maaminim* (creyentes) vivían en la continua paradoja de ser devotos en el cumplimiento de la ley y, al mismo tiempo, mantener la creencia que con la inminente llegada de una nueva era esa ley dejaría de tener sentido. En tal situación, ¿dónde descubrir la verdad de la redención? ¿En el angustioso curso de la historia o en la realidad interior que se había revelado en las profundidades del alma? En esta encrucijada, ese mismo misticismo judío que había sido capaz por momentos de atraer a las masas virará hacia la interioridad. Se tornará más psicológico, más centrado en el mundo interior, reflejo del divino, y menos interesado en restaurar el equilibrio del mundo. Una suerte de pietismo que enfatizará la experiencia religiosa personal, la relación íntima con la divinidad, con el mismo fervor místico, pero sin voluntad ya de contribuir a la promesa mesiánica. Pero para Arendt las consecuencias del derrumbe del movimiento sabbatiano van mucho más allá. La pérdida de las esperanzas mesiánicas, además de provocar el repliegue interior, dejaba a todo un pueblo a la deriva. En los momentos de gran exaltación había logrado desafiar el orden establecido de las cosas. Con lo que la confianza del pueblo judío en las autoridades tradicionales había quedado tocada, incluso antes de afrontar los procesos de emancipación (Leibovici, 2005: 65). Sin las redes religiosas ni otros medios alternativos con los que comprender la realidad histórica y hacer frente a los procesos de secularización que habían de venir, el pueblo judío acaba perdiendo su capacidad de responder como tal a los diferentes acontecimientos históricos. Así, si para Arendt el movimiento sabbatiano fue la primera revolución importante ocurrida en el judaísmo desde la Edad Media, su fracaso tuvo aún mayor alcance y peores consecuencias. Después de su colapso, «el

cuerpo político judío estaba muerto y el pueblo se retiraba del escenario público de la historia» (Arendt, 2009b: 403).

### III. EL SIONISMO Y EL RETORNO A LA HISTORIA

El interés de Arendt por la cábala se puede explicar principalmente en el marco de su crítica a la conciencia moderna judía. La característica esencial de la respuesta del mundo judío había demostrado ser, históricamente, «una total falta de interés para enfrentarse al antisemitismo» (Arendt, 2009c: 118). En su biografía de Rahel Varnhagen, escrita durante los años treinta, Arendt había explorado ya los orígenes de este problema, que sitúa en la también dificultosa respuesta del mundo judío ante los procesos de asimilación. En ese momento, bajo el discurso de la emancipación, los judíos terminan asumiendo acríticamente la cultura e historia circundantes. Si bien la asimilación era la puerta de entrada de los judíos al mundo histórico europeo (Arendt, 2009d: 97), el problema era que estos no podían escoger a qué asimilarse y, asumiendo también sus prejuicios, el curso de sus vidas acababa volviéndose para ellos un destino inevitable. Rahel sería un caso modélico de asimilación (*ibid.*: 100, 102). Mujer y judía, su curso de vida acabó siendo determinado por la misma condición de nacimiento de la que quería escapar. Con ella, vemos cómo el tipo de respuesta del mundo judío a los procesos de emancipación y asimilación, y a la propia cuestión judía, dejaba a los judíos en Europa en los márgenes de la historia, y al mismo tiempo, arrollados por esta.

La tarea de revisar críticamente las nociones de la historia judía, como se propone a raíz de las investigaciones de Scholem, pasaría por desterrar esta idea de los judíos como víctimas inevitables de la historia. Así, cuando Arendt escribe en 1944 sus notas sobre la obra de Scholem, lamenta que el historiador judío moderno siga alimentando la tesis central de la historia de la diáspora de que «los judíos no eran agentes históricos, sino pacientes históricos que conservaban una especie de identidad eterna como pueblo bondadoso cuya monotonía sólo se veía perturbada por la igualmente monótona crónica de persecuciones y pogromos» (Arendt, 2009b: 394). En el fondo, el problema era que al asumir tal concepción historiográfica el historiador judío asumía también, de facto, el marco de prejuicios que esta arrastraba, volviéndose por ende incapaz de explicar el antisemitismo y, sobre todo, de dar una respuesta adecuada a los acontecimientos presentes. Para Arendt, la situación de los judíos en Europa no era accidental. No prestar atención a este hecho, y, concretamente, a los modos de asimilación que habían determinado la vida de los judíos en Europa, era tanto como no tener interés por afrontar el antisemitismo. Esto incluía desde los judíos asimilados que creían que por disfrutar de

privilegios sociales no les incumbían los prejuicios ni las circunstancias generales a los que consideraban el pueblo judío «la sal de la tierra», y el sufrimiento en el exilio un símbolo de su vocación humanista universal.

El pensamiento místico judío ofrecía la oportunidad de desafiar esta interpretación de la historia judía. De entrada, porque, como hemos explicado, en este caso sí condujo a la acción política a través del movimiento sabbatiano, desmintiendo la idea de que los judíos no habían sido sino pacientes históricos en Europa. Pero también, sobre todo, porque con el descubrimiento de las tendencias místicas judías de la mano de Scholem, que contribuía a una comprensión más profunda de las fuerzas religiosas, sociales y políticas dentro del judaísmo, podía explicarse desde una nueva óptica esa falta de interés que acusaba el pueblo judío ya a las puertas de la era moderna y que, según Arendt, había seguido dándose por más de doscientos años. Esta actitud tendría su génesis en el fracaso del movimiento sabbatiano, a partir del cual el pueblo judío habría considerado que la mejor manera de sobrevivir era «hacerse el muerto» (Arendt, 2009e: 243-244). Para Arendt, claramente, el derrumbe del movimiento de Sabbatai Zevi había tenido una influencia a largo plazo sobre la conciencia judía moderna y el futuro del pueblo judío. Como decíamos, la pérdida de esperanzas mesiánicas había provocado, en efecto, una suerte de repliegue del misticismo hacia el mundo interior y la retirada del pueblo judío del escenario público de la historia. De esta manera, la mística había logrado sobrevivir a la propia muerte. Pero, en esta situación, el pueblo judío a duras penas tenía ya capacidad para responder a las circunstancias históricas. Hasta la misma idea de pueblo elegido significaba en la práctica segregación eterna (Arendt, 2015: 151). Se había mostrado que, al fin y al cabo, como destaca Arendt, «el “mito del exilio” encajaba igual de bien con las necesidades de la acción popular que con las necesidades de la resignación popular» (Arendt, 2009b: 403).

Particularmente, pues, la evolución del misticismo judío daba a Arendt algunas claves para explicar la dificultosa respuesta del pueblo judío a un fenómeno como el antisemitismo, una cuestión que por entonces había adquirido un carácter urgente. Cabe tener en cuenta que cuando reflexiona sobre ello lo hace bajo el impacto ya de una Europa bañada por la barbarie. En los años cuarenta reflexiona con asiduidad sobre la cuestión judía, consciente de que las condiciones que habían determinado la emancipación y asimilación de los judíos podían haber determinado, en parte, la destrucción de los judíos en Europa. La cuestión más urgente parecía ser que, aún en la Europa convulsa del siglo xx, una voluntad de supervivencia a cualquier precio seguía haciendo a la nación judía esperar el milagro apáticamente, sin tomar ninguna responsabilidad por su pasado inmediato. En fecha 14 de noviembre de 1941, en un artículo publicado en el noticiario *Aufbau*, Arendt había escrito:

Nuestra miseria nacional comienza con el colapso del movimiento Sabbatai Zevi (Shabbatai Tzevi, 1626-76, líder mesiánico judío). Desde entonces hemos proclamado nuestra existencia *per se* —sin ningún contenido nacional y, a menudo, sin ninguno religioso— como algo valioso. La nación judía ha empezado a parecerse a un anciano que a los 80 años apuesta a que llega a los 120 y, con la ayuda de una dieta estricta y de la evitación de toda actividad, renuncia a la vida y se dedica a la supervivencia (Arendt, 2009e: 211).

Por eso, su postura crítica al respecto de la concepción de la historia judía que había prevalecido hasta entonces era claramente también una forma de reaccionar a las vicisitudes del presente.

Estas cuestiones estaban siendo revisadas y puestas sobre la mesa por parte de Arendt precisamente al tiempo que reclamaba la formación de un ejército judío que defendiera a los judíos del nazismo. Ambos reclamos apuntaban a la necesidad de articular una respuesta a los acontecimientos que estaban sucediéndose en Europa. En Arendt, la formación de un ejército judío se había convertido en una demanda recurrente y fundamental para el inicio de una verdadera política judía de defensa en Europa. En este sentido, esta había dicho: «Solamente puedes defenderte en calidad de la persona que está siendo atacada [*you can only defend yourself as the person you are attacked as*]. Una persona atacada como judío no puede defenderse en cuanto británico o francés. El resto del mundo simplemente concluiría que esa persona no se está defendiendo» (*ibid.*: 212). Un ejército judío daba la oportunidad a los judíos, como tales, de dar una respuesta a los crudos acontecimientos del presente. Asimismo, con ello Arendt estaba reclamando para el pueblo judío la posibilidad de sobreponerse al papel de víctima al que había sido degradado y de restaurar su malmetida capacidad para la acción mientras estaba en juego su futuro europeo. Parecía que podía ser el golpe necesario con el que romper, por fin, el automatismo de los acontecimientos que reinaba en el mundo judío desde que colapsara el movimiento de Sabbatai Zevi, cuando por primera vez los judíos tomaron las riendas de la historia y decidieron actuar sobre su destino en el exilio.

Cuando en la conferencia que tuvo lugar en el hotel Baltimore de Nueva York en mayo de 1942, organizada por el Comité de Emergencia Americano de Asuntos Sionistas, los delegados y líderes sionistas resolvieron entre otras cosas renunciar a la formación de un ejército judío, Arendt sintió que el pueblo judío había perdido de nuevo una oportunidad para defenderse y desde ese momento su desencanto con el rumbo que estaba tomando el sionismo se hace evidente. La petición de formar un ejército judío era clave y la posterior creación de una Brigada Judía en Palestina cumplía solo en parte esta demanda. El 3 de julio de 1942, menos de dos meses después de tal decisión, Arendt aun



escribe: «El sentido común dice que *solamente* cuando los judíos luchan como judíos se desvanecerán las paparruchas de que otros están luchando *por* ellos, pero hasta ahora el sentido común nunca ha sido capaz de alterar las especulaciones de los practicantes de la *realpolitik*» (*ibid.*: 243). En la denominada conferencia de Baltimore se vislumbraba ya el cambio de estrategia de los líderes sionistas que culminaría con la creación del Estado de Israel. Para Arendt, después del movimiento sabbatiano, el sionismo había sido el único movimiento capaz de dar una respuesta política desde dentro del mundo judío a la persecución de la que eran víctimas. Sin embargo, cualquier compromiso con el proyecto sionista era cada vez más difícil de mantener desde las coordenadas arendtianas, sobre todo, después de que en la asamblea de la Organización Sionista Mundial de octubre de 1944 se acabara imponiendo el modelo de Ben Guirón y su propuesta de «redimir para siempre» los sufrimientos del pueblo judío (Young-Bruehl, 1993: 237). Un punto de inflexión en la historia del sionismo y para ella en su relación con el sionismo.

Arendt reconoce que fue la exigencia sionista de que los judíos fuesen «un pueblo como cualquier otro pueblo» la que barrió en gran medida el «sinsentido nacionalista de ser la *sal de la tierra*» (Arendt, 2009f: 310). Ante la triste expectativa de una vida en el exilio de segregación eterna, el sionismo con su proyecto de creación del Estado de Israel ofrecía la posibilidad de retornar a la tierra ancestral y restituir la historia. Así, por primera vez después de la revolución del movimiento sabbatiano, el pueblo judío evitaba trasladar las esperanzas mesiánicas a las fuerzas progresivas de la historia e irrumpía en la escena. Pero en esta tesitura, se lamenta Arendt, el sionismo termina por aceptar los mismos términos de la historia moderna que antes habían servido para discriminarlos en su condición de judíos en Europa. Entre ellos, que la nación, y más específicamente, el Estado-nación, era el sujeto exclusivo de la historia. Para Arendt, desde el momento en que los sionistas se proponen zanjar la cuestión judía mediante la creación de un Estado nacional surge de inmediato una serie de problemas. Es evidente que esto, de entrada, dificultaba la relación con los árabes en Palestina, sentando las bases de un conflicto más que seguro. Pero, además, en su intento por participar de forma «realista» en la historia (con sus categorías y métodos del siglo XIX), el sionismo dejaba de nuevo al pueblo judío con pocas posibilidades de responder a un fenómeno como el antisemitismo.

Los sionistas se habían asimilado lo suficiente, dice Arendt, como para entender la estructura del moderno Estado nacional y reconocer la «significación política del antisemitismo, aunque se habían olvidado de analizarla» (Arendt, 2005: 147). Un antisemitismo entendido como un fenómeno eterno que acompañaba fatalmente todas y cada una de las etapas de la historia judía en la diáspora contribuía, al fin y al cabo, a la idea lanzada por Herzl de una nación judía como un grupo humano cohesionado por un enemigo común.

De ahí el sentido de la crítica de Arendt al proyecto sionista. A pesar de estar animado por una voluntad de actuar, el sionismo termina por ver a los antisemitas como «los mejores amigos de los judíos» (Arendt, 2009g: 476). El mismo antisemitismo que los expulsaba de Europa alimentaba la creencia de que era posible, y hasta necesario, vivir solo los judíos aislados en Palestina. Como antes el asimilacionista o el utópico del gueto, el sionista, con la creencia de que podía crear un paraíso unido alrededor del enemigo antisemita, volvía a optar por el rechazo hacia el mundo exterior, mostrando con ello también su particular desinterés por afrontar el antisemitismo. Quizá, como apunta Arendt, esa fue para el sionismo la única forma de encajar en la época moderna, pero con ella el pueblo judío había perdido de nuevo su oportunidad para explicar y dar respuesta a un fenómeno histórico como el antisemitismo. Desde la historicidad que le era negada por el sionismo, que seguía manteniendo la idea de un eterno antisemitismo y de una historia judía en la diáspora de monotonía «sólo perturbada por la igualmente monótona crónica de persecuciones y pogromos», la supervivencia del pueblo judío parecía depender ya completamente de ese sujeto histórico que era el Estado de Israel. El Estado nacional se había convertido en la expresión secularizada de la redención. Una «historia sin Dios» (Arendt, 2009h: 91), pero como algunos han apuntado ya, con un dios detrás que había prometido la tierra<sup>6</sup>.

En este marco de lucha entre naciones, se lamenta Arendt, transformar la vida de los judíos en la diáspora había dejado de ser el objetivo del sionismo (Arendt, 2005: 134). De hecho, uno de los problemas a partir de entonces será establecer la relación entre ese nuevo cuerpo político que era el Estado y los judíos de la diáspora. Reforzar la idea de una nación judía en Oriente dejaba a estos últimos en una posición vulnerable. Pero el impacto en el mundo judío de esta integración en el mundo europeo secularizado para Arendt iba mucho más allá. En su controvertido ensayo sobre «El sionismo. Una retrospectiva» (o «El sionismo reconsiderado»), publicado en el *Menorah Journal* en octubre de 1944, apunta:

De entre todos los errores cometidos por el movimiento sionista a consecuencia de la fuerte influencia que el antisemitismo ha ejercido sobre él, sin duda el más funesto ha sido afirmar el carácter no europeo de los judíos. Los sionistas no

<sup>6</sup> Estas tesis apuntarían a la idea de un sionismo en forma de mesianismo secularizado. Véase sobre el tema, por ejemplo, el trabajo de Amnon Raz-Krakotzkin *Exil et souveraineté. Judaïsme, sionisme et pensée binationale*, quien ofrece una aproximación a esta cuestión y al conflicto actual, a partir, entre otros, de las aportaciones de Hannah Arendt y Gershom Scholem (Raz-Krakotzkin, 2007).

solo han atentado contra la necesaria solidaridad de los pueblos europeos, necesaria tanto para los débiles como para los fuertes; más allá de esto, y por más increíble que pueda resultar, han pretendido incluso cortar las únicas raíces históricas y culturales que los judíos han podido tener [...]. Negar las raíces del pueblo judío equivaldría a negarle su participación en el nacimiento y en el desarrollo de todo aquello que denominamos cultura occidental. En este sentido, tampoco han faltado los intentos de interpretar la historia judía como la historia de un pueblo asiático al que sólo un desafortunado accidente arrojó a unos territorios y a una cultura extraños, lugares en los que él, el eterno marginado, jamás logró sentirse en casa [...]. La versión oficial del sionismo separa al pueblo judío de su pasado europeo y lo presenta, por decirlo así, como flotando en el aire, mientras que Palestina aparece como un lugar en la Luna, el único lugar en el que este pueblo desarraigado podría desarrollar su singularidad. Sólo esta versión del sionismo ha llevado al extremo este obcecado aislacionismo y ha vuelto completamente la espalda a Europa (*ibid.*: 159).

También aquí, en cierto modo, el pueblo judío se dedicaba a sobrevivir a la propia muerte. El nuevo Estado-nación ponía fin al exilio histórico de los judíos al precio de asumir la misma narrativa occidental moderna que antes los había dejado en la extrañeza. La decisión de aceptar el relato historiográfico occidental que había nutrido al antisemitismo para crear un Estado nacional judío en Oriente constituía, en sí, una forma de asimilación fáctica. Con lo que se hacía ya casi imposible la reconciliación de la historia judía con la historia europea. Su nueva entrada en la historia se produce al precio de negar el valor político de las historias de los judíos europeos, que, desde esta perspectiva, no hacen más que reafirmarse en su condición de vagabundos y víctimas en Europa.

#### IV. CONCLUSIONES

Cuando en el año 1963 Arendt publica sus artículos en torno al caso Eichmann, que generaron la famosa controversia epistolar con Scholem, la respuesta del mundo judío al problema del antisemitismo seguía siendo esencialmente la misma. El antisemitismo, encarnado en la figura de un oficial de las SS, seguía siendo tratado no como el resultado de la historia concreta de las relaciones entre judíos y gentiles, sino como un problema que se reducía a las opiniones individuales de sus partidarios. Para Arendt, ni la opción asimilacionista ni la historiografía nacionalista que veía culminado el proceso de emancipación con el desarrollo de la conciencia nacional daban verdaderamente respuesta al problema del antisemitismo. Pero, en cambio, el Estado nacional judío sí lograba, mediante una escenificada respuesta judicial al problema del antisemitismo,

apuntarse definitivamente sobre el «mito del exilio». Todo el mal sufrido por los judíos en el exilio aparecía expuesto al público en una vitrina, en la figura de Eichmann, al servicio del relato histórico nacionalista. El coste de asegurarse un lugar en la historia de las naciones seguía siendo demasiado alto para Arendt y sus opiniones le costarán su amistad con Scholem.

Si en un tiempo Arendt había encontrado en los estudios sobre el misticismo judío de Scholem una oportunidad para explorar los modos de auto-comprensión judíos y de situarse respecto del mundo que llevaba a los judíos a la pasividad ante la destrucción, ahora cuando estos mismos servían al propósito de reflexionar sobre los elementos fundantes de la empresa sionista eran casi inevitables los desencuentros con Scholem. Ambos tenían puntos de partida distintos. Ya su ensayo sobre «El sionismo. Una retrospectiva», había marcado un antes y un después en la relación entre ambos. Scholem, ofendido por la crítica de Arendt al rumbo que estaba tomando el sionismo, se declara culpable de todos los males que esta le atribuye al sionismo:

Soy nacionalista y no me afecta el discurso vacío y supuestamente progresista contra una opinión que, desde mi juventud, se me presenta, una y otra vez, como perteneciente al pasado. Yo creo en la «eterna» —bajo el punto de vista del ser humano— pervivencia del antisemitismo, que, por muy ingeniosos que sean los análisis de sus nuevos razonamientos, no deja que le impidan producir argumentos diferentes para las nuevas constelaciones. Soy «segregacionista» y nunca me he avergonzado de hacer pública mi convicción de que el segregacionismo puede significar algo positivo y decisivo (Arendt y Scholem, 2018: 88).

Es evidente que cuanto más crecía el descanto de Arendt con el sionismo, más lo hacían sus desencuentros.

La gran paradoja es que pudo ser perfectamente su lectura de la obra de Scholem *Las grandes tendencias de la mística judía* la que acabó de darle el marco histórico y los elementos conceptuales necesarios para comprender mejor el sustrato de la conciencia judía moderna. Los estudios de Scholem sobre el misticismo judío pudieron contribuir a amplificar su perspectiva sobre la historia de la asimilación y el antisemitismo, desde la que ahora podía juzgar también el tipo de respuesta política que se estaba dando por parte del sionismo. Hemos de tener en cuenta que su crítica a la indiferencia de los judíos hacia el mundo y la historia, alimentada por la creencia en la ahistoricidad de su destino (Arendt, 2009h: 84), era también, para Arendt, una manera de responder a los acontecimientos presentes. Es desde la experiencia judía de la aniquilación que toma relevancia la cuestión del misticismo judío. Sabemos que, para Scholem, era un error atribuirle cualquier significado místico-mesiánico al sionismo, puesto que, dice, es un movimiento que actúa en lo mundano, en la

inmanencia de la historia. No buscaría el fin de la historia, sino la toma de responsabilidad en la historia (Scholem, 1997: 116). Sin embargo, Arendt de algún modo sí abre la puerta a interpretar el sionismo en términos místico-mesiánicos. Al rastrear la falta de interés del pueblo judío por el mundo, esta acaba trazando una línea de continuidad desde el hasidismo, para Scholem la última fase de la evolución del misticismo judío, hasta el presente.

Con este desplazamiento que nos propone Arendt, descubrimos que una interpretación mística del exilio en su forma última siguió alimentando la propuesta de retorno a la historia del sionismo<sup>7</sup>. Para Arendt, la pérdida de las esperanzas mesiánicas tras el colapso del movimiento sabbatiano había resultado ser un punto de inflexión para la historia judía. La mística judía, que siempre había tendido a la acción y la realización, desembocaba en la resignación total. En el siglo xx, el proyecto sionista con la creación del Estado de Israel ofrecía de nuevo experimentar la historia. El problema es que, como decíamos, la entrada de los judíos al mundo de las naciones se produce al precio de romper su vínculo con la historia europea. Cuanto más se sustente el Estado de Israel en la idea de la negación del exilio, más irreconciliable se tornará la historia judía con la historia de Europa. Y, por el camino, el judío mediante un realismo miope habrá asumido nuevamente la argumentación ahistórica de su destino: «Desde la época de Herzl, el antisemitismo ha venido siendo aceptado con absoluta resignación como un “hecho”, por lo que se ha pretendido afrontarlo “de forma realista”, es decir, no solo se ha estado dispuesto a hacer negocios con los enemigos del pueblo judío, sino incluso a rentabilizar desde un punto de vista propagandístico la hostilidad contra los judíos» (Arendt, 2005: 135). Mientras, en la otra cara de la moneda nos encontramos, otra vez, con un sufrimiento reducido a las fatigas de la redención. En su intento por romper con el curso de los acontecimientos, el sionismo, igual que antes el movimiento sabbatiano con su reclamo mesiánico, terminará justificando las estructuras de salvación nacional en los tormentos del exilio, siendo la Shoa su expresión máxima.

### **Bibliografía**

Arendt, H. (2005). El sionismo. Una retrospectiva. En *La tradición oculta* (pp. 129-169). Buenos Aires: Paidós.

<sup>7</sup> Cabe mencionar que, así como para Arendt es determinante la forma que tome ese nuevo cuerpo político, para Scholem esta cuestión quedaba fuera de la discusión. En este sentido, dirá: «Me importa un rábano el problema del Estado, pues no creo que la renovación del pueblo judío dependa de la cuestión de su organización política, *ni tan siquiera* de su organización social» (Arendt y Scholem, 2018: 88). Con lo que queda también fuera de plano ese posible vínculo entre el sionismo secular y el mesianismo.

- (2009a). Antisemitismo. En J. Kohn y R. M. Feldman (ed.). *Escritos judíos* (pp. 122-198). Barcelona: Paidós.
- (2009b). Una revisión de la historia judía. En J. Kohn y R. M. Feldman (ed.). *Escritos judíos* (pp. 394-403). Barcelona: Paidós.
- (2009c). La cuestión judía. En J. Kohn y R. M. Feldman (ed.). *Escritos judíos* (pp. 118-121). Barcelona: Paidós.
- (2009d). La asimilación original. En J. Kohn y R. M. Feldman (ed.). *Escritos judíos* (pp. 97-104). Barcelona: Paidós.
- (2009e). La guerra judía que no está sucediendo. Artículos de *Aufbau*, octubre de 1941-noviembre de 1942. En J. Kohn y R. M. Feldman (ed.). *Escritos judíos* (pp. 208-265). Barcelona: Paidós.
- (2009f). La organización política del pueblo judío. Artículos de *Aufbau*, abril de 1944-abril de 1945. En J. Kohn y R. M. Feldman (ed.). *Escritos judíos* (pp. 280-327). Barcelona: Paidós.
- (2009g). El Estado Judío: 50 años después. En J. Kohn y R. M. Feldman (ed.). *Escritos judíos* (pp. 470-483). Barcelona: Paidós.
- (2009h). La Ilustración y la cuestión judía. En J. Kohn y R. M. Feldman (ed.). *Escritos judíos* (pp. 79-93). Barcelona: Paidós.
- (2015). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Arendt, H. y Scholem, G. (2018). *Tradición y política. Correspondencia 1939-1964. Hannah Arendt. Gershom Scholem* (ed. Marie Luise Knott, trad. Linda Maeding y Lorena Silos). Madrid: Editorial Trotta.
- Halbertal, M. (2007). *Concealment and Revelation. Esotericism in Jewish Thought and Its Philosophical Implications*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Idel, M. (2005). *Cábala: nuevas perspectivas*. Madrid: Siruela.
- Leibovici, M. (2005). *Hannah Arendt y la tradición judía. El judaísmo a prueba de la secularización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Raz-Krakotzkin, A. (2007). *Exil et souveraineté. Judaïsme, sionisme et pensée binationale*. Paris: La Fabrique éditions.
- Roiz, J. (2008). *Sociedad vigilante y mundo judío en la genealogía del Estado*. Madrid: Editorial Complutense.
- Scholem, G. (1997). *On the Possibility of Jewish Mysticism in our Time and other essays*. Philadelphia: Jewish Publication Society.
- (2012). *Las grandes tendencias de la mística judía*. Madrid: Siruela.
- Young-Bruehl, E. (1993). *Hannah Arendt*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.

# LA TEORÍA SOCIAL EN LA ILUSTRACIÓN

## Social theory in the Enlightenment

AINA DOLORES LÓPEZ YÁÑEZ

Universidad Complutense de Madrid

adlopez@ucm.es

### *Cómo citar/Citation*

López Yáñez, A. D. (2019).

La teoría social en la Ilustración.

*Revista de Estudios Políticos*, 183, 33-65.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.02>

### **Resumen**

Este artículo defiende el interés que para la sociología tiene la teoría social ilustrada y presenta una interpretación de esta a partir del análisis teórico de la obra de algunos de los autores más importantes de la Ilustración francesa, así como de algunos escoceses y de Kant en el caso alemán. Dicho análisis se traduce en tres propuestas. En primer lugar, identificamos las perspectivas desde las que se desarrolló la teoría social durante el siglo XVIII: una derivada de la teoría política iusnaturalista, otra de carácter dramaturgico y una última vinculada a la idea de progreso. En segundo lugar, establecemos cuatro rasgos compartidos por las visiones de la época: su sentido histórico, su realismo social, la perspectiva sociológica y su carácter asistemático y especulativo. Por último, revisamos las respuestas brindadas a tres cuestiones que serían centrales para la teoría social posterior: la dialéctica acción-estructura, los fundamentos de lo social y la conflictividad de los fenómenos colectivos. Se pone así de manifiesto la riqueza y complejidad de la teoría social iluminista frente a algunas recepciones que la han considerado nominalista y contractualista.

### **Palabras clave**

Teoría social; Ilustración; iusnaturalismo; sociabilidad; idea de progreso; sociología dramaturgica.

### **Abstract**

This article defends the interest for Sociology of the social theory of the Enlightenment, starting from an analysis based on the works of some of the most

important authors of the French Enlightenment, the Scottish thinkers and Kant for the German strand. This analysis results in three proposals. First, we identify analytical perspectives developed by social theory in the 18th century: a perspective derived from the political theory of Natural Law; a dramaturgical approach; and finally an approach related to an idea of progress. Second, we identify four features shared by perspectives of that period: their historical meaning, their social realism, their sociological perspective, and their unsystematic and speculative character. Finally, we review their responses to three central questions for later sociological theory: the dialectics of agency-structure, the foundations of society, and conflict in collective social phenomena. The richness and complexity of the social theory of the Enlightenment are highlighted against alternative approaches that consider it to be nominalist and contractualist.

### **Keywords**

Social theory; Enlightenment; Natural Law; sociability; idea of progress; dramaturgical approach.



## SUMARIO

---

I. SOCIOLOGÍA E ILUSTRACIÓN: CUENTAS PENDIENTES. II. LA TEORÍA SOCIAL EN LA ILUSTRACIÓN: GRANDES CAUCES DE DESARROLLO: 1. La perspectiva iusnaturalista. 2. La perspectiva dramática. 3. La perspectiva progresista. III. LA TEORÍA SOCIAL EN LA ILUSTRACIÓN: CUATRO RASGOS COMPARTIDOS: 1. Sentido histórico de la teoría social: apropiación y miedo. 2. Realismo social. 3. La configuración de la perspectiva sociológica. 4. Carácter asistemático, especulativo e interdisciplinar. IV. LA TEORÍA SOCIAL EN LA ILUSTRACIÓN: RESPUESTAS A TRES DILEMAS SOCIOLÓGICOS: 1. Los fundamentos de lo social: 1.1. *La sociabilidad humana innata*. 1.2. *El fundamento ecológico: agrupación y división social del trabajo*. 2. La dialéctica individuo-sociedad en la idea de sociedad ilustrada. 3. Lo social, entre el orden y el conflicto: 1.1. *Perspectiva iusnaturalista*. 1.2. *Perspectiva dramática*. 1.3. *Perspectiva progresista*. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. SOCIOLOGÍA E ILUSTRACIÓN: CUENTAS PENDIENTES

La reflexividad crítica ha sido una actitud característica de buena parte de la sociología, resultando especialmente acentuada en el ámbito de la teoría social. Esta disposición ha promovido un apreciable grado de conocimiento de la historia de la disciplina entre sus filas, lo que ha refinado la producción sociológica desde diversos puntos de vista. Sin embargo, la autocritica ha tenido algunos puntos ciegos, entre ellos cierto descuido respecto al complejo desarrollo de la teoría social durante el siglo XVIII.

En efecto, salvo excepciones, el campo sociológico ha mostrado un relativo desinterés respecto a la configuración que asumieron las categorías y análisis sociales durante la Ilustración. Así se manifiesta en el escaso dominio que tienen de este período de la historia de la sociología quienes pasan por las facultades del ramo, lo que contrasta con la valoración mostrada por la misma disciplina hacia autores y teorías del siglo XIX y con la consideración que otras ciencias han dispensado a sus clásicos del XVIII, ofreciendo la ciencia política y la economía un claro contrapunto.

Esta actitud ha podido verse agudizada por la divulgación de ciertas interpretaciones del pensamiento social de la Ilustración, recepciones que siguieron la estela de la reacción conservadora, que podemos denominar *asociológicas* y/o *contractualistas* y que gozaron de una notable extensión en nuestro país pese a

lo desacertado de algunas de sus tesis<sup>1</sup>. Ahora bien, frente a lo que se sostenía desde estos planteamientos, durante el siglo XVIII más bien se desarrollaron concepciones sociales de la naturaleza humana, se naturalizaba la vida en sociedad e incluso se dieron visiones de los fenómenos colectivos de relativa complejidad e influencia en correspondencia con las complejas transformaciones sociales, económicas, demográficas, políticas y culturales que atravesaban la sociedad europea de la época<sup>2</sup>. No en vano, figuras relevantes han situado el origen de la sociología en dicho siglo: «La idea por la cual aquellos adversarios de Hobbes llegan a ser los fundadores de la moderna sociología occidental, está hoy tan generalmente admitida que nos parece obvia» (Sombart, 1962: 30-31).

Creemos que no debería haber dudas respecto al cariz sociológico de la teoría social del siglo XVIII, tampoco respecto a su influencia, pues forjó las bases que facilitaron el trabajo de las dos grandes generaciones de la sociología clásica en el período comprendido entre 1840 y 1920. Pretendemos justamente contribuir a asentar esta tesis, promover un interés por la teoría social ilustrada ajustado a su valor y profundizar en su conocimiento y comprensión. Afortunadamente, contamos con investigaciones que ya hicieron suyos estos objetivos y realizaron valiosas aportaciones al conocimiento de la teoría social del siglo XVIII, destacando las de Durkheim (2000), Elias (1987), Bryson

---

<sup>1</sup> Nos referimos a las tesis sobre la teoría social ilustrada de figuras que, sin embargo, realizaron aportaciones incuestionables al estudio del iluminismo y/o de las ideas políticas, como es el caso de Cassirer (1993) o de Bobbio (1991). En España destacan Gómez Arboleya (1954) y Conde (1951). A nuestro juicio, esta inadecuada comprensión de la teoría social ilustrada, lejos de responder a carencias en el conocimiento del pensamiento del siglo XVIII, obedece especialmente a limitaciones en su concepto de sociedad y, en particular, a la reducción de lo social a sus expresiones burguesas. Fue partiendo de esta concepción restrictiva de la sociedad que un autor tan reputado en nuestro país como Conde pudo defender la inexistencia de sociedad en la Edad Media (Conde, 1951: 20). Cierta recepción equivocada de *El contrato social* de Rousseau también está en la raíz del problema. Este se interpretó en ocasiones como una teoría sobre el origen de la sociedad que, por lo tanto, negaba la existencia de una sociedad natural anterior al contrato, aunque en realidad en dicha obra se plantea una propuesta enteramente política (de ahí el subtítulo de la obra, *Principios de derecho político*), aspecto al que nos referiremos más adelante.

<sup>2</sup> Los aciertos de la teoría social ilustrada son en buena medida deudores de un privilegiado contexto histórico: un momento en que el Antiguo Régimen decaía inexorablemente y emergía la nueva sociedad moderna. En general, entendemos que la comprensión de toda teoría solo es posible atendiendo a las características de la sociedad en la que se formula, si bien la limitación de espacio impide presentar aquí como sería deseable la relación teoría-praxis.

(1945), Merton (1984), Althusser (1972), Hirschman (1999), Bock (1988), Bury (2009), Habermas (1987), Meek (1981), Berry (1997) y, en España, Gómez Arboleya (1954), García Pelayo (1949), Pascual (1996) y Wences (2007; 2010). En la estela de estos trabajos, procedemos a presentar nuestro análisis de la teoría social contenida en la obra de autores de la Ilustración. Una parte importante de ellos son franceses —Montesquieu (1689-1755), Voltaire (1694-1798), Jaucourt (1704-1779), Rousseau (1712-1778), Diderot (1713-1784), Holbach (1723-1789), Turgot (1727-1781) y Condorcet (1743-1794)—; también abordamos una representación de los escoceses —Locke (1632-1704), Hume (1711-1776), Smith (1723-1790) y Ferguson (1723-1816)— y a Kant (1724-1804) para el caso alemán<sup>3</sup>. Asimismo, hemos revisado la obra de Fontenelle (1657-1757), el abad de Saint-Pierre (1658-1743) y en especial de Hobbes (1588-1679) y Mandeville (1670-1733)<sup>4</sup> como autores influyentes en la teoría social ilustrada o precursores de la misma. Nuestro análisis se ha realizado desde la óptica de los logros y categorías de la sociología contemporánea y se plasmará, en primer lugar, en la determinación de las perspectivas desde las que se desarrolló la teoría social iluminista; en segundo lugar, en la identificación de cuatro rasgos presentes en las propuestas teóricas, y por último, en el examen de las respuestas formuladas en la época a tres cuestiones centrales en la teoría social posterior: la dialéctica acción-estructura, los fundamentos de lo social y la conflictividad de los fenómenos colectivos. Otras temáticas de interés para la sociología —como son el papel de las normas, la estratificación social o la cultura— podrían ser objeto de futuros trabajos.

## II. LA TEORÍA SOCIAL EN LA ILUSTRACIÓN: GRANDES CAUCES DE DESARROLLO

La teoría social ilustrada se canalizó a través de tres perspectivas analíticas diferentes: la perspectiva *iusnaturalista*, la *dramatúrgica* y la *progresista*. Estas

---

<sup>3</sup> Dada la imposibilidad de mencionar explícitamente la aportación de cada uno de los autores citados, optamos por escoger en cada caso las referencias de mayor interés para la teoría social. Sí hemos dejado constancia en el texto de las ocasiones en que algún autor no se ajustaba a nuestras tesis.

<sup>4</sup> Entendemos que cualquier selección de autores puede resultar cuestionable, pues son muchos los que podrían sumarse a esta relación. No obstante, la incorporación de nuevas obras a nuestra investigación no ha supuesto una modificación de las conclusiones aquí presentadas, lo que parece revelador. Por ejemplo, la defensa de García Pelayo de la contribución de los fisiócratas a la sociología es muy pertinente, pero dicha contribución se ajusta a la caracterización de la teoría social que defendemos.

perspectivas fueron plurales y pudieron presentarse amalgamadas entre sí en la obra de ciertos autores, pero ello no impide su distinción.

## 1. LA PERSPECTIVA IUSNATURALISTA

El iusnaturalismo contaba ya con una vasta historia al llegar el siglo XVIII. Su origen se remonta al estoicismo, pero habiendo obtenido un papel importante en la Antigua Roma (Weber, 1964: 640; Dilthey, 1978: 24-25) fue capaz de adaptarse a la cristiandad durante la Edad Media, alcanzando finalmente el pensamiento moderno. Hablamos del iusnaturalismo en un sentido amplio para referirnos a aquellas propuestas normativas que disponen la naturaleza tal y como esta se revela a la cognición humana como fundamento del *deber ser* (Weber, 1964; Habermas, 1987; Bobbio, 1991), siendo la política o el Estado la modalidad de *deber ser* más habitual, aunque no la única. En correspondencia con esta dialéctica entre *ser* y *deber ser*, dichas teorías suelen ordenar su desarrollo en dos fases: una primera, de carácter fundamental, ontológico y analítico y, otra subsiguiente, en que se articula una propuesta (política, pedagógica, etc.) canónica en relación con los principios fijados en la primera fase o, en términos weberianos, racional respecto a estos (Weber, 1964: 639-640). Así definido se trata de un modelo de teoría política extremadamente amplio, capaz de legitimar órdenes políticos muy diferentes, pues toda variación en el ámbito de la realidad que se dispone como fundamento natural del sistema, o aun en su simple caracterización, da lugar a propuestas positivas muy distintas, si bien todas ellas son iusnaturalistas. Esta versatilidad facilitó la longevidad del paradigma, lo que nos lleva a considerar el iusnaturalismo como una orientación general de teoría política y no tanto como una escuela de pensamiento en sentido estricto.

El iusnaturalismo fue la estrategia filosófica característica de la teoría política moderna y, por ende, de la Ilustración, algo que no sorprendería a Weber, pues «la invocación al “derecho natural”» ha sido uno de los tipos de legitimidad característicos de «las clases que se rebelaban contra el orden existente» (*ibid.*: 640).

El estudio de Habermas (1987), fiel a las tesis de Vico, subraya la discordancia existente entre la teoría política clásica y el iusnaturalismo, considerado como paradigma de la teoría política moderna. De hecho, subraya el alemán, la articulación de la teoría política moderna resultaba de la transformación de la teoría política clásica en tres aspectos importantes que remiten al *ethos* del iusnaturalismo moderno. En primer lugar, respondería de manera cada vez más acusada a la pretensión de concebir «las condiciones del orden estatal y social correcto en general», es decir, a una mirada universalizante de lo político en buena medida extraña al pensamiento clásico. En segundo lugar, el problema

político se iría abordando cada vez más como un problema técnico que ante todo debe determinar los medios eficaces para la consecución de fines. Por último, y como consecuencia de esta última transformación, se produciría la progresiva desmoralización de la teoría política, su alejamiento de la ética: «Los ingenieros del orden correcto pueden prescindir de las categorías del trato moral y limitarse a la construcción de las circunstancias bajo las cuales los hombres, en tanto que objetos naturales, están forzados a una conducta calculable» (*ibid.*: 51). Es central para nosotros que, como defiende Habermas, gracias a esta transformación «la política se convirtiera en filosofía social», lo que refuerza la tesis de la existencia de un cauce iusnaturalista de teoría social<sup>5</sup>. Este cauce se consolidó porque «los fundamentos naturales en que basar la construcción del cuerpo político se desplazaron [...] hasta alcanzar finalmente en el siglo XVIII una realidad emanada directamente de la naturaleza del hombre pero cada vez más ajena a éste: la sociedad» (*ibid.*: 49).

En efecto, se observa que los autores modernos habían ido gestando un modelo singular de teoría política iusnaturalista<sup>6</sup> cuyos rasgos más destacables eran un carácter secular creciente y, en correspondencia, la también creciente centralidad adquirida por la naturaleza humana como imperativo ontológico, lo que desembocó en la generalización —especialmente a partir de Hobbes— del ensayo sobre las cualidades del hombre en un hipotético *estado de naturaleza*. Como sabemos, la investigación de ese estado de naturaleza trataba de desvelar nuestros atributos universales y, a partir de estos, los principios del Estado: «Para entender el poder político correctamente, y para deducirlo de lo que fue su origen, hemos de considerar cuál es el estado en que los hombres se hallan por naturaleza» (Locke, 1990 [1690]: 36).

El problema del orden social se impuso desde el principio entre los iusnaturalistas modernos como problema capital (en buena medida gracias a Hobbes)<sup>7</sup> y, por ello, las reflexiones sobre nuestras disposiciones sociales o

---

<sup>5</sup> García Pelayo había apuntado anteriormente la existencia de una relación entre iusnaturalismo y sociología.

<sup>6</sup> El iusnaturalismo marcó la estrategia intelectual a seguir en el conjunto de la Ilustración, aunque la adopción de este en algunos autores fuera compleja (por ejemplo, en Rousseau, Diderot o Hume). El caso de Hume es muy ilustrativo, pues, pese a sus objeciones al respecto, desarrolló igualmente un ensayo sobre la naturaleza humana. En dicho texto encontramos sus aportaciones a la teoría social, como en la inmensa de la mayoría de los ilustrados.

<sup>7</sup> Sobre la importancia de Maquiavelo en este proceso, afirma Hirschman: «Maquiavelo consideró que una teoría realista de la naturaleza del Estado requería un conocimiento de la naturaleza humana, pero sus observaciones en este aspecto, aunque siempre agudas, están esparcidas y no son sistemáticas» (Hirschman, 1999: 37).

asociales, sobre las bondades o sinsabores de la vida colectiva y sobre la guerra, la paz y sus fundamentos asumieron un protagonismo creciente en los ensayos sobre el estado de naturaleza. La determinación de los principios de la teoría política dependía cada vez más de la exégesis de los fenómenos sociales, lo que promovió la investigación de las *leyes* de lo social y confirma la tesis de Habermas. Holbach proporciona un buen ejemplo al respecto: «La Política para ser útil debe fundar sus principios sobre la naturaleza, es decir, amoldarse a la esencia y al objetivo de la *sociedad*<sup>8</sup>» (Holbach, 1982 [1770]: 203).

Podemos afirmar, pues, que la modernización de la teoría política entrañó una relativa socialización de la misma, proceso que ayuda a comprender el devenir del pensamiento social en el siglo XVIII. Consideramos la obra de Rousseau como la culminación de dicha tendencia, pues con él los principios del derecho político no se fundarían ya en la naturaleza humana, sino contra la moderna sociedad, identificada en el *Discurso sobre la desigualdad* como la causa del desorden y la depravación generalizados (López, 2006). Observamos, además, que el contrato social no trataba de fundar la sociedad, sino de resolver sus problemas más acuciantes, revelando su naturaleza política.

Supongo a los hombres llegados a ese punto en que los obstáculos que se oponen a su conservación en el estado de naturaleza superan con su resistencia a las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en ese estado. Entonces, dicho estado primitivo no puede ya subsistir, y el género humano perecería si no cambiara su manera de ser (Rousseau, 1982 [1762]: 21).

La transformación de la teoría política condujo, pues, a la apertura de un cauce de teoría social, si bien este tuvo como horizonte y motivación principal la búsqueda del mejor gobierno y no el puro conocimiento de la sociedad. Esto revela la filiación política de la sociología, vínculo que acarrearía ciertos inconvenientes a la incipiente ciencia social, al verse comprometida desde sus orígenes por la cuestión política. De un lado, la teoría política encontraría en la sociología un examen científico de lo social en que fundamentarse, si bien queda la sospecha de que la apelación a *leyes sociales* por parte de la teoría del Estado sirve más bien para ocultar y legitimar posiciones políticas preconcebidas. En este sentido, Habermas señaló el riesgo de sesgos en la representación de la naturaleza humana desarrollada desde el iusnaturalismo, lo que puede hacer del estudio antropológico un mero disfraz científicista con que legitimar principios políticos articulados en realidad por otros intereses (Habermas, 1987). De otro lado, y por lo dicho, la filiación entre filosofía política y teoría

---

<sup>8</sup> Las cursivas son nuestras.

social *obligaría* a esta última a no perder ya nunca de vista las implicaciones políticas de sus propuestas, soportando en adelante con mejor o peor fortuna el estigma de la parcialidad, lo cual sería objeto de algunos de los mejores escritos de Max Weber.

¿Qué rasgos presenta la teoría social derivada de esta perspectiva? Lo que nos ha revelado nuestra investigación es que, salvando el complejo caso de Rousseau, esta abordó sobre todo el estudio de los niveles de lo social conformados por la sociabilidad y la socialidad humanas, de modo que la conceptualización de las grandes estructuras sociales o de la sociedad como totalidad quedó lejos de su programa. De ello daremos cuenta en la segunda parte de este artículo.

## 2. LA PERSPECTIVA DRAMATÚRGICA

La perspectiva a la que hemos denominado «dramatúrgica» por su semejanza con la visión escénica de la vida social —que mucho más tarde se vincularía al sociólogo Erving Goffman (1922-1982)— constituye un valioso cauce de reflexión sobre lo social que, lamentablemente, pasaría relativamente inadvertido para la sociología posterior. Sí disfrutó de difusión en los siglos xvii y xviii en Europa, infiltrándose en la filosofía social, especialmente en autores de la perspectiva iusnaturalista, y logrando un notable desarrollo en el ámbito literario.

La teoría social dramatúrgica asumió durante la Ilustración una impagable profundidad gracias sobre todo a la experimentación de las contradicciones de la emergente sociedad, en particular de la sociedad cortesana, por quienes todavía se hallaban impregnados de valores cristianos o estoicos. Es cierto que también obtuvo importantes contribuciones de los profetas de la nueva sociedad burguesa —no solo de sus críticos—, destacando entre sus antecedentes Bayle (1647-1706) y Defoe (1659/61-1731) y revelándose Mandeville como primera gran figura: «La imaginación es para Mandeville productora de quimeras, de vanidad, con la que engañamos a los demás a través de una puesta en escena que es, sobre todo, autoengaño» (Pascual, 1996: 47). Ahora bien, el sentido dominante de las visiones dramatúrgicas de la vida social fue la denuncia de la desmoralización creciente que hoy podemos atribuir a la modernización (y en especial a la secularización). Esta había ido alterando radicalmente las formas de vida del Antiguo Régimen, configurando nuevas personalidades e induciendo cambios notables en las relaciones humanas. Nuevas metas y horizontes creaban dinámicas sociales desconocidas hasta la fecha.

[...] este ímpetu arrollador de las fuerzas nuevas no ha encontrado todavía las vías ordenadas por las que discurrir, como hoy, canalizado. Una irrefrenable fuerza individual irradian los descubridores e inventores de la época. Se

manifiesta también en la nueva política de los soberanos y en el orgullo de los burgueses de la ciudad, en cada esfuerzo contra la opresión, en las heroicas figuras de bronce de Donatello, Verocchio y Miguel Ángel, en el pulso febril de las acciones y de los héroes dramáticos de Kyt, Marlowe, Shakespeare, Massinger [...] (Dilthey, 1978: 27).

Es cierto que estas transformaciones provocaron un sentimiento de liberación en algunos grupos, pero suscitaban rechazo, extrañamiento, miedo y condena moral a la mayoría (Gómez Arboleya, 1954), lo que alentó la visión dramaturgica de la vida social, su concepción como una escena falsa e inmoral. Esta recurrió reiteradamente a dos argumentos para problematizar el cambio histórico: el extravío de las pasiones humanas y la opacidad social. Nos detendremos en ambos.

La represión de las pasiones humanas había sido facilitada durante muchos siglos por las formas de vida y por los principios religiosos y filosóficos, marcados por el cristianismo. Sin embargo, la modernización alteraría radicalmente este escenario, favoreciendo el desarrollo de las pasiones e induciendo una transformación lenta pero implacable de las personalidades perceptible en la aparición de *individualidades potentes* (Gómez Arboleya, 1954: 184) que complacían a los nuevos humanistas, pero despertaban recelo y condena en muchos círculos<sup>9</sup>. Infinidad de obras denunciaron entonces el devenir de un mundo donde las pasiones no encontraban freno y conducían a la perdición. Se trataba sobre todo de obras literarias, destacando figuras como Cervantes y Shakespeare y arquetipos como Don Juan o Fausto. Montaigne (1533-1592) desempeñó un papel importante en la historia de esta temática al asumirla como eje del primer ensayo de la historia (Montaigne, 2000 [1580]), llevando así el debate sobre las pasiones al ámbito filosófico y facilitando que este impregnara luego los ensayos iusnaturalistas sobre el estado de naturaleza. La aportación de Hobbes —como veremos— resultaría aún más decisiva, pues tras él los iluministas se vieron obligados a abordar la temática en un sentido u otro.

Por supuesto, hubo filósofos sociales que compartieron la visión crítica de las pasiones humanas propia de este enfoque (Rousseau es un ejemplo nítido), pero la postura dominante entre estos no fue tanto la condena de las

<sup>9</sup> Hirschman destaca en *Las pasiones y los intereses* que el moderno problema de las pasiones es heredero de «la sensación, nacida en el Renacimiento y convertida en convicción en el siglo XVIII, de que ya no se podía confiar a la filosofía moralizadora y a los preceptos religiosos la restricción de las pasiones destructivas de los hombres» (Hirschman, 1999: 39).



pasiones como la propuesta de conducción de estas, lo que alejó a las luces del maniqueísmo de la moral cristiana. Las pasiones requerían dirección, pero no debían ser extirpadas por completo del alma humana. Holbach adoptaba este planteamiento en 1776, preludiando el concepto de insociable sociabilidad kantiano de 1784.

Un hombre libre de pasiones o deseos, lejos de ser un hombre perfecto, como algunos filósofos han pretendido, sería inútil para sí mismo y para los otros, y contrario a la sociedad. El que no fuese susceptible ni de amor ni de odio, ni de temor ni de esperanza, ni de placer ni de dolor; en una palabra, el sabio del Estoicismo, sería una masa inerte, incapaz de acción y movimiento. [...] La ciencia del Político del Moralista [...] consiste en mover, dirigir y arreglar las pasiones de los hombres de un modo que conspiren por ellas a su bien y mutua felicidad. No hay pasión alguna que no pueda ser útil al cuerpo social, y que no sea necesaria a su conservación y mayor bien (Holbach, 1840 [1776]: 18).

La segunda de las temáticas, la de la opacidad social, estuvo estrechamente vinculada a la anterior y también se articuló en obras impregnadas de consideraciones y advertencias morales. Se traducían en la denuncia de la escisión entre el *ser* y el *parecer* característica de la vida moderna, particularmente de la sociedad cortesana: la sociedad aparecía como una escena ficticia en la que nadie sabe quién es quién, en la que nadie deja ver su verdadero yo y sus verdaderas metas. *Les Liaisons dangereuses*, de Pierre Choderlos de Laclos, y las *Máximas*, de La Rochefoucault (1613-1680), serían dos de los ejemplos literarios más célebres, mientras que Rousseau sería su principal exponente en el ámbito de la filosofía social, pues con él la temática de la vida social como representación desembocó en la que quizá sea la primera teoría de la alienación social de la historia. He aquí una prueba.

[...] al desvanecerse gradualmente el hombre original, la sociedad no ofrece ya a los ojos del sabio más que un conjunto de hombres artificiales y de pasiones ficticias que son obra de todas estas nuevas relaciones y que no tienen ningún fundamento verdadero en la naturaleza. [...] al reducirse todo a las apariencias, todo se convierte en ficticio y fingido: honor, amistad, virtud, y con frecuencia hasta los vicios mismos, de los que finalmente se encuentra el secreto de glorificarse [...] en medio de tanta filosofía, humanidad, educación y máximas sublimes, no tenemos más que un exterior engañoso y frívolo, honor sin virtud, razón sin sabiduría, y placer sin dicha (Rousseau, 1982 [1755]: 286-287).

Las dos temáticas confluyeron en esta visión dramaturgica de los fenómenos sociales, articulando una perspectiva valiosa para el desarrollo intelectual

europeo y para la teoría social, pues descubría aspectos importantes del cambio de dichas sociedades y retrataba dimensiones fundamentales de la acción, las relaciones y los grupos sociales en muy diversos entornos de interacción públicos y privados. Su tesis central, la distancia o disparidad existente entre los verdaderos significados y motivaciones de los actores y la acción real de estos, implicaba una comprensión social de los sujetos e incluso una afirmación del ascendente de la vida social sobre los comportamientos individuales al establecer que los actores consideran de continuo el medio social en que se inscriben. Dicha perspectiva facilitó en ciertos casos una visión socialmente reflexiva de la vida humana que entiende que esta es construida por la mirada ajena. Todo ello dejaría una huella no reconocida pero diversa en la teoría social perceptible en el modelo dramático mismo (Goffman), en las teorías del malestar en la cultura (desde Freud a Eliás), en las teorías de la alienación social, en la teoría de las élites, en las teorías constructivistas y en el interaccionismo norteamericano.

Además, la temática de las pasiones permitiría una comprensión más profunda de los resortes y la complejidad de la acción humana, lo que facilitaría la superación del dualismo moral cristiano y el análisis posterior de las raíces sociales de dichas pasiones. Por todo ello, sería deseable que la crítica sociológica dispensara a este cauce de teoría social el reconocimiento que, a nuestro juicio, merece.

### 3. LA PERSPECTIVA PROGRESISTA

Hemos denominado perspectiva progresista al cauce de teoría social abierto con el desarrollo de la idea de progreso. Como es sabido, esta idea es una creación intelectual del siglo XVIII que rompió en muchos sentidos con las concepciones anteriores del cambio y del tiempo. Obtuvo pronto un enorme éxito, convirtiéndose en un elemento central del programa ilustrado, en parte gracias a su capacidad para satisfacer dos necesidades espirituales sobrevenidas a las gentes de la época: la de reforzar una imagen del género humano como sujeto de la historia y la de aportar una justificación trascendente de la vida que, aun siendo de carácter intramundano (un futuro mejor en este mundo), suplía de algún modo el vacío dejado por la pérdida de la fe en un paraíso celestial (López y Martínez, 2016). La dualidad de la idea también favoreció su gran difusión: de un lado, el progreso era un veredicto histórico, una teoría sobre el ascenso ininterrumpido de la humanidad; de otro lado, fue también una doctrina expresada en un conjunto de imperativos y juicios de valor que en muchos casos adoptó una forma utópica. Finalmente, a estos atractivos se añadió el potencial de la idea de progreso como teodicea, como relato capaz de dar solución al problema del mal, el cual se interpretaba como el producto de la ignorancia humana o, si acaso, como una herencia del pasado que podría ser reducida en el futuro.

Es obvia la relación existente entre la idea de progreso y la teoría social, pues la idea constituye una teoría de la sociedad en toda regla: una teoría general del cambio social que se acompañaba a menudo de visiones holísticas de la sociedad en las que se subraya la relativa integración existente entre las distintas esferas sociales, integración que la mayoría de las veces se explica por la acción de un principio fundamental.

La tesis principal de la idea es la del perfeccionamiento continuado de la humanidad a lo largo de la historia: «La masa total del género humano, con alternativas de calma y de agitación, de bienes y males, marcha siempre — aunque a paso lento— hacia una perfección mayor» (Turgot, 1991 [1770]: 36). Ahora bien, esta tesis se basaba en un conjunto de subtesis. Consideraremos las tres más importantes.

La primera es la definición de la humanidad como sujeto de la historia, una humanidad concebida como comunidad transhistórica resultante del encadenamiento entre generaciones. Los individuos singulares pueden ser beneficiarios del progreso, pero sujeto de este solo puede ser el género humano en su conjunto:

[...] cada hombre, tendría que vivir un tiempo desmedido para poder aprender cómo usar a la perfección de todas sus disposiciones naturales; o, si la Naturaleza ha fijado un breve plazo a su vida (como ocurre), necesita acaso de una serie incontable de generaciones que se transmitan una a otra sus conocimientos para que, por fin, el germen que lleva escondido la especie nuestra llegue hasta aquella etapa de desarrollo que corresponda adecuadamente a su intención (Kant, 1997 [1784]: 43)<sup>10</sup>.

La segunda subtesis remite a una particular concepción universalista e *infinitista* del género humano (Pérez, 1993-1994), una visión muy optimista de nuestras posibilidades de perfección que había ido fortaleciéndose lentamente (Villaverde, 1987: 125-131) y que en la mayoría de los casos suscribe cierta indeterminación constitutiva de nuestra especie. Así lo expresaba Condorcet:

[...] que la naturaleza no ha puesto límite alguno al perfeccionamiento de las facultades humanas; que la perfectibilidad del hombre es realmente infinita: que los progresos de esta perfectibilidad, de ahora en adelante independientes de la

<sup>10</sup> Otros ejemplos de este planteamiento los tenemos en Turgot (1991 [1770]) y Condorcet (1980 [1775]: 82). Sobre la importancia de este supuesto en la historia de la idea, véase Bury (2009: 116).

voluntad de quienes desearían detenerlos, no tienen más límites que la duración del globo al que la naturaleza nos ha arrojado (Condorcet, 1980 [1795]: 82).

La tercera subtesis, verdadera piedra angular de la idea de progreso, plantea la naturaleza del motor del progreso, el cual localizaba en la ciencia y en el uso de esta para la resolución de todos los problemas humanos. Esta idea partiría de la convicción en el progreso específico de la razón-ciencia a lo largo de la historia (Bury, 2009: 122, 136, 143), un progreso que habría adquirido con la Ilustración un impulso definitivo. En realidad, la configuración de la idea de progreso general requería que se formulara y aceptara previamente esa idea específica del progreso del conocimiento. Un buen número de autores preparó el terreno durante el siglo XVII, destacando la aportación de Fontenelle: «Un espíritu cultivado está formado por todos los espíritus de los siglos precedentes, no es sino un único espíritu cultivado durante toda la historia<sup>11</sup>» (Fontenelle, 1688 [1686]). Se consideraba que la trayectoria ascendente de la ciencia garantizaría el futuro ascendente del resto de dimensiones de la existencia humana porque se creía realmente en el ilimitado potencial de esta para resolver los grandes problemas de la humanidad: la ciencia permitiría algún día terminar con las guerras, el hambre, la enfermedad o cualquier otro problema planteado al ser humano. Se perfilaba así una visión de la ciencia que hoy sabemos quimérica y que entronca con el culto general a la razón propio del siglo XVIII, también con la milenaria asimilación de virtud y verdad que encontraría en Rousseau una de sus primeras críticas en la historia, si bien estas no mermaron la extensión del progresismo.

Una vez articulada, la idea de progreso gozó de un gran desarrollo. De este destacamos aquí, por su gran repercusión sobre la teoría social, la elaboración de periodizaciones de la historia de la humanidad que pretendían establecer u ordenar el curso *natural* del progreso (Meek, 1981; Bock, 1988; Villaverde y López, 2015). Con ellas se daba respuesta a una de las insuficiencias de la idea, a saber, a la paradoja existente entre, de un lado, un planteamiento universalista que presupone la existencia de un único género humano y de un curso histórico también unitario y, de otro lado, la innegable variedad de formas de vida observable a través del tiempo y la geografía (Bock, 1988: 72). El persistente problema de las causas de la diversidad humana, planteado ya en el mundo clásico, tendría su particular respuesta durante el siglo XVIII: la teoría de un curso histórico natural común a toda la especie, aunque

---

<sup>11</sup> La traducción es nuestra, el texto original reza: «Un bon esprit cultivé est, pour ainsi dire, composé de tous les esprits des siècles précédents, ce n'est qu'un même esprit qui s'est cultivé pendant tout ce temps-là».

conformado por distintas fases también naturales, cuya sucesión supone la realización gradual del progreso. Así, a partir del estudio de los relatos y documentos sobre sociedades lejanas que venían siendo objeto de difusión desde hacía tiempo gracias a la proliferación de la literatura de viajes, se fueron determinando las etapas de la historia natural humana. La heterogeneidad conocida de las formas de vida era explicada entonces por la adquisición de grados desiguales de progreso, base de las periodizaciones progresistas de la historia que distinguen diferentes edades de la humanidad, cada una con su propia naturaleza. Se suponía —en general— que se pasa necesariamente de un estadio al siguiente, siendo cada estadio necesario (no se producen «saltos» en la historia), que el progreso es acumulativo y que se trata de un curso irreprimible en su conjunto, el cual puede demorarse, pero no detenerse (véase Bock, 1988; Meek, 1981; de la Nuez, 2015: 201).

La importancia que para la teoría social tendrían estas periodizaciones difícilmente puede ser exagerada. Es cierto que en correspondencia con el limitado desarrollo de la ciencia histórica de la época dieron lugar a relatos imprecisos de la historia en los que no se registraban sino los grandes avances civilizatorios (escritura, aritmética, cálculo...), llegando a establecer una relación con instituciones o formas de organización social y política (división del trabajo, propiedad privada, instituciones políticas...). Ahora bien, estas igualmente entrañaban un enorme avance en la comprensión del cambio social, avance que trascendió el contexto del siglo XVIII. No en vano, muchos de los autores más emblemáticos de la sociología del siglo XIX indagaron después en la sucesión de esos grandes tipos de sociedad. Las propuestas de Saint-Simon, Spencer, Comte o Marx configuraron una era, la de los organicismos evolucionistas, claramente deudora de las teorías progresistas de los estadios históricos. Por ello, el examen de la aportación de la idea de progreso al ámbito de la teoría social que aquí comenzamos se inicia considerando su valor. Estas asumían la perspectiva necesaria para revelar la historicidad de los fenómenos sociales, lo que constituye de por sí una aportación inestimable, pero además permitieron que desde la idea de progreso se trascendiera el carácter abstracto y ahistoricista de la teoría social ilustrada de corte iusnaturalista, facilitando la posterior alianza entre teoría social e historia que llevaría a fundamentar la primera en el terreno concreto y empírico de la realidad humana conocida (alejándola a la larga de la mera especulación) y dejando al descubierto la interconexión existente entre los distintos períodos de la historia: «Todas las edades —señalaba Turgot— están encadenadas las unas a las otras por una serie de causas y efectos, que enlazan el estado presente del mundo a todos los que lo han precedido» (Turgot, 1991 [1750]: 36).

La idea de progreso también propició una comprensión holística de los fenómenos colectivos, pues, como ya hemos subrayado, cada etapa histórica

parecía obedecer a un principio rector específico. Despuntaba con ello la percepción de que la sociedad es organizada por uno o varios principios y, por tanto, la tesis de la interdependencia reinante entre las distintas esferas de la vida humana, lo que posteriormente llevó al estudio de aquellos ámbitos potencialmente determinantes de esa totalidad<sup>12</sup>. Se articulaba así una visión para la que lo social obedece a principios propios, incluso distintos a los que rigen la acción individual, lo que superaba el individualismo de la teoría social de cuño iusnaturalista, propiciando la formulación de teorías *realistas*<sup>13</sup> de los fenómenos colectivos e incluso el establecimiento de visiones *dualistas*<sup>14</sup> de estos. De este modo se conformaba una *perspectiva sociológica* (Durkheim, 1982: 127), caracterizada por articular explicaciones sociales de los fenómenos sociales y por otorgar un enorme poder a las fuerzas y dinámicas colectivas en el devenir humano.

Por último, señalamos que la idea de progreso supuso un antes y un después en lo que respecta al reconocimiento del papel de los fenómenos culturales en la configuración de las sociedades. El logos y la ciencia asumían aquí la condición de variable fundamental de la vida social. Las edades de la humanidad eran ante todo las edades de la inteligencia humana, lo que pronto desembocaría en una visión histórica y socialmente relativista de los contenidos de la cultura que, junto a la creencia en la adaptabilidad de nuestra naturaleza humana, haría posible la concepción de la cultura humana como *segunda naturaleza* que está en la base de las ciencias sociales contemporáneas.

Constatamos, en definitiva, la gran importancia que la idea de progreso tuvo para la historia de la teoría social. Las justas críticas que la misma ha podido recibir por parte de multitud de perspectivas (por ejemplo, de primitivistas como Rousseau, de historicistas como Weber o Boas o de estructuralistas como Levi-Strauss) no menoscaban su valor. Además, su contribución a la teoría de la sociedad no se cifra únicamente en lo que se afirmaba desde sus

<sup>12</sup> Esta labor había sido adelantada por Montesquieu (1689-1755), aportación que le sirvió para ser considerado precursor de la sociología (Durkheim, 2000), si bien Montesquieu no se integraría plenamente en la corriente progresista al no ordenar cronológicamente y en una trayectoria ascendente los distintos tipos de sociedad (Bury, 2009: 155).

<sup>13</sup> Son *realistas* aquellas concepciones sociales que entienden que los fenómenos colectivos constituyen alguna forma de realidad, postura opuesta al *nominalismo* de quienes les niegan existencia.

<sup>14</sup> Son *monistas* aquellas teorías sociales que asimilan lo social a la realidad individual, mientras que son *dualistas* aquellas concepciones que conciben lo individual y lo social como esferas distintas, estableciendo alguna forma de ruptura entre ellas.

filas, sino también en lo que provocó —a favor y en contra— en las décadas posteriores. Por ello, podemos afirmar que la idea de progreso estableció los «fundamentos» o «posibilidades teóricas» (Zubiri, 1963) del pensamiento social del siglo XIX.

### III. LA TEORÍA SOCIAL EN LA ILUSTRACIÓN: CUATRO RASGOS COMPARTIDOS

#### 1. SENTIDO HISTÓRICO DE LA TEORÍA SOCIAL: APROPIACIÓN Y MIEDO

Es necesario revelar el sentido que la reflexión sobre la sociedad en la Ilustración asumió en relación con la realidad histórica. Se distinguen dos sentidos mayoritarios: el deseo de apropiación y el miedo. Ambos guardan relación con el avance de la modernización en Occidente, si bien de maneras opuestas. El primero reflejaba el desarrollo de la voluntad de poder, a la que ya hemos aludido anteriormente, y ponía de manifiesto el sentimiento de libertad ante el desvanecimiento de los viejos límites a la libertad humana propiciado por la sociedad burguesa. El segundo mostraba la reacción de quienes rechazaban esos profundos cambios. ¿Cómo se plasmaron ambos en el ámbito de la teoría social?

El deseo de apropiación animaba sobre todo los cauces iusnaturalista y progresista, perspectivas desde las que se participaba activamente en el cambio histórico, que alimentaban la esperanza en una transformación radical de las formas de vida y de organización social. En el caso del iusnaturalismo la apropiación se plasmaba en la búsqueda de los buenos fundamentos para el nuevo orden político; en el caso del progresismo, denunciando los errores del pasado y defendiendo la ciencia como principio a adoptar para el progreso futuro.

El miedo o extrañamiento ante lo social también desempeñó un papel importante en una parte de las teorías sociales del siglo XVIII, especialmente en el sentido que daría después Tönnies a la noción de *Gesellschaft*. Este estado de ánimo fue muy palpable en la perspectiva dramática —la cual desembocó casi siempre en una visión oscura de la modernidad—, aunque estuvo presente también en algunas versiones del iusnaturalismo, principalmente a partir de —y gracias a— Hobbes.

#### 2. REALISMO SOCIAL

La inmensa mayoría de las propuestas intelectuales del siglo XVIII fueron *realistas*. Para la teoría social son *realistas* aquellas concepciones que atribuyen alguna forma de realidad a los fenómenos colectivos, postura opuesta al

*nominalismo* de quienes conciben la sociedad como un mero significante con que referirse a una suma de individuos. Ilustraremos más adelante este realismo, si bien debemos hacer valer ahora que este derivaba del hecho de que, con la compleja excepción de Rousseau, los ilustrados consideraran la sociabilidad como un rasgo consustancial al ser humano y, en correspondencia, la sociedad como forma de vida natural de la especie. Cuestión distinta es que la mayoría de iluministas creyera que dicha disposición social debía y podía ser mejorada a través de un pacto que convertiría la sociedad natural en sociedad civil, planteamiento que no entrañaba un cuestionamiento de lo social como universal humano, sino que respondía a la creencia —extendida en el movimiento ilustrado— de que las disposiciones sociales naturales podían elevarse gracias al orden político.

### 3. LA CONFIGURACIÓN DE LA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA

Fue durante el siglo XVIII, y no en el siglo XIX, que se completó la articulación de la perspectiva sociológica, aquella que aborda la explicación de la vida social priorizando los factores sociales al advertir el mayor poder explicativo de estos en relación con las prácticas humanas. Esta perspectiva animaba claramente aquellas teorías sociales del siglo XVIII que además de realistas eran socialmente *dualistas*, no *monistas*, lo que remite a los cauces teóricos dramático y progresista: al cauce dramático, pues perfilaba la sociedad como una realidad opaca y adversa a los sujetos que obedece a sus propios principios y que condiciona el devenir individual; al cauce progresista, porque el principio característico de cada etapa social sería considerado trascendente en relación con los sujetos.

### 4. CARÁCTER ASISTEMÁTICO, ESPECULATIVO E INTERDISCIPLINAR

Debemos hacer mención a los aspectos formales y metodológicos de la teoría social del siglo XVIII. Destacan dos rasgos muy evidentes. En primer lugar, su carácter especulativo o ensayístico. Las diversas propuestas de teoría social no se basaban en investigaciones empíricas o sistemáticas, sino que más bien asumieron una forma dispersa. Además, se plasmaron en discursos filosóficos o ensayos político-humanísticos, también en forma literaria, aunque no por ello carecían de valor y cierta objetividad. En segundo lugar, observamos la acusada indeterminación disciplinar de los escritos. Junto con los aspectos sociales, estos textos abordaban también cuestiones políticas, morales, antropológicas, económicas o pedagógicas. La teoría social no adoptó la estructura del tratado sistemático especializado y, por lo tanto, su análisis requiere muchas veces una reconstrucción previa a partir de obras donde se



confunde o late junto con consideraciones de muy diversa índole. No sería hasta el siglo siguiente que la especialización académica avanzaría hasta el punto de promover tratados estrictamente sociológicos y de fundar estos en la investigación empírica.

#### IV. LA TEORÍA SOCIAL EN LA ILUSTRACIÓN: RESPUESTAS A TRES DILEMAS SOCIOLOGICOS

A partir del marco establecido en los puntos anteriores, procederemos ahora a mostrar las respuestas iluministas a tres de las cuestiones que serían clave para la tradición sociológica posterior: la de los fundamentos de lo social, la tensión acción-estructura y la conflictividad de los fenómenos colectivos.

##### 1. LOS FUNDAMENTOS DE LO SOCIAL

Durante el Siglo de las Luces se reconocieron los dos principales fundamentos de lo social que consideraría la sociología clásica posterior: la sociabilidad humana innata y la interdependencia de carácter ecológico obligada por la lucha por la vida (García Pelayo, 1949: 28-29; Berry, 1997: 23-48). Un siglo más tarde, Durkheim consolidaría la herencia ilustrada al articular una teoría general de la evolución social que establece la existencia de dos grandes principios cohesivos: la solidaridad mecánica y la solidaridad orgánica (Durkheim, 1987)<sup>15</sup>.

##### 1.1. La sociabilidad humana innata

La defensa de la sociabilidad humana innata fue desarrollada generalmente en los ensayos sobre el estado de naturaleza humano propiciados por la perspectiva iusnaturalista. La mayoría de los grandes nombres de la Ilustración hizo su aportación a este género filosófico, produciendo una especie de tocata y fuga colectiva cuyo horizonte lejano y referencia a batir era el *Leviatán* de Hobbes. Como él, pero contra él, y apartándose de las versiones antiguas

---

<sup>15</sup> La idea contenida en la noción durkheimiana de «solidaridad orgánica» estaba extendida en la Ilustración, pero no así la idea de «solidaridad mecánica». Rousseau constituye una excepción, pues en el *Discurso sobre la desigualdad*, el tránsito desde el *tiempo de las familias* a la *sociedad moderna* bosqueja en lo esencial el paso de la solidaridad mecánica a la orgánica. Véase López, 2005.

de iusnaturalismo, las propuestas partieron inicialmente de lo que se consideraba la unidad última de vida humana: el individuo. Al proceder a su caracterización, los autores coincidieron en una serie de rasgos, aunque pudiera haber ciertas diferencias en la comprensión de estos. Estos rasgos antropológicos más habituales fueron las pasiones, la racionalidad, la igualdad, la libertad, la bondad, la adaptabilidad, la perfectibilidad y la sociabilidad.

Respecto a la visión de la sociabilidad humana durante la Ilustración puede hacerse una afirmación general de la que Rousseau sería la única excepción: la sociabilidad era concebida como un rasgo antropológico central. Se argumentaba que los seres humanos nos caracterizamos por una apertura consustancial hacia los otros, rasgo que compartimos en distinto grado con un buen número de especies animales. Además, muchas veces se reconocía al sujeto propenso, sensible y plástico en relación con el medio social. Revisaremos la forma asumida por la defensa de la sociabilidad en una selección de autores.

Hume se rebelaba contra la idea de un estado natural ajeno a la sociedad, toda vez que «la sociedad se da con el hombre y su realidad se deriva de la vida más profunda de éste». Este autor localizaba el impulso social en la *simpatía*:

[...] los hombres, por ser las criaturas del universo que poseen el más ardiente deseo de sociedad y están dotados con las mayores ventajas para ella [...]. Sean las que sean las pasiones que nos dominan —orgullo, ambición, avaricia, curiosidad, venganza, codicia—, la simpatía es el alma del principio animador de todas ellas (Hume, 2001 [1740]: 267).

Montesquieu afirmó que el hombre «ha nacido para vivir en sociedad», y consideró la sociabilidad y la sociedad humanas como una «ley natural» fundada en dos disposiciones relativamente contradictorias entre sí, el *temor recíproco* y el *placer* del trato social: «Los signos de un temor recíproco y, por otra parte, el placer que el animal siente ante la proximidad de otro animal de su especie, les llevaría al acercamiento [...]. Y el deseo de vivir en sociedad es la cuarta ley natural» (Montesquieu, 1995 [1748]: 9).

Adam Smith realizó también una clara defensa de la sociabilidad humana. Como Hume, también nos atribuía ese rasgo llamado «simpatía», una síntesis entre la tendencia al contagio emocional y la capacidad de ponernos en el lugar del otro: «Por medio de la imaginación, nos ponemos en el lugar del otro, concebimos estar sufriendo los mismos tormentos, entramos, como quien dice, en su cuerpo, y, en cierta medida, nos convertimos en una misma persona» (Smith, 1979 [1759]: 32). Destacamos que esta disposición, según Smith, nos hace sociables en un sentido que sería apropiado por la sociología

a partir de George H. Mead (1863-1931), esto es, de una manera *reflexiva* y constituyente de la personalidad:

Así como los espectadores constantemente se ponen en la situación del paciente [...] así el paciente constantemente se pone en la de aquéllos para concebir cierta frialdad con que miran su suerte [...]. Y como la pasión reflejada, así concebida por él, es mucho más débil que la original, necesariamente disminuye la violencia de lo que sentía antes de estar en presencia de los espectadores (Smith, 1979 [1759]: 59-60).

Especialmente avanzado nos resulta el artículo «Sociedad» redactado por Jaucourt para la *Enciclopedia*, pues en él la visión de la sociabilidad humana es radical: al efecto de positivos sentimientos sociales («el corazón») el autor unía la consideración de la sociedad como *condición* de la *hominización* de los sujetos:

Los hombres han nacido para vivir en sociedad [...] es tal la naturaleza y la constitución del hombre que no sabría subsistir lejos de la sociedad, ni desarrollar y perfeccionar sus facultades, ni procurarse un bienestar auténtico y seguro [...] nuestro corazón se inclina naturalmente a desear la compañía de nuestros semejantes y a temer la total soledad como un estado de abandono y postración (de Jaucourt, 1992b [1759-1765]: 199-202).

Voltaire también concibió la sociabilidad como un rasgo consustancial a la especie. En su caso la disposición que haría posible el instinto social era el *amor*: «Todos los hombres viven en sociedad: [...] siempre ha tenido el mismo instinto, que lo lleva a amarse en sí mismo, en la compañera de su placer, en sus hijos, en sus nietos, en las obras de sus manos» (Voltaire, 1990 [1765]: 35).

### **1.2. El fundamento ecológico: agrupación y división social del trabajo**

La inmensa mayoría de autores del siglo XVIII reconoció un segundo principio de la vida social: la mutua necesidad entre personas impuesta a la especie humana por la lucha por la supervivencia. Esta concepción adoptó dos expresiones diferentes de desigual trascendencia y madurez desde el punto de vista de la teoría social: en unos casos, se asumía el argumento del proverbio *la unión hace la fuerza*, aludiendo a la mera congregación demográfica como garantía para la supervivencia, como medio de compensar las disminuidas posibilidades naturales de un ser humano aislado (argumento de la agrupación); en otros casos, y a veces junto con el argumento anterior, se identificaba la división social del trabajo como fundamento de la vida social, toda vez que

se consideraba que aquella favorece de modo particular la adaptación de la especie. Evidentemente, la segunda expresión preparaba la teoría de la evolución y constituía un enorme avance en el conocimiento de los fenómenos colectivos.

La tesis de la división social del trabajo asumió a su vez formas diferentes en virtud de los rasgos atribuidos a esta: en unas ocasiones, se señalaba la desigualdad natural entre los hombres como *causa* de dicho proceso; mientras que en muchas otras se vislumbraba que la desigualdad era resultado, no causa, de la división del trabajo misma, lo que entraña una comprensión más avanzada de los fenómenos sociales, especialmente de su poder sobre los sujetos y de sus tendencias de cambio. El avance en la época de la división social del trabajo encontraba su correlato en el plano intelectual. Revisaremos distintos casos.

En la obra de Montesquieu no podemos encontrar un uso explícito de las nociones de división del trabajo y complejidad social, pero los escritos del autor reflejan una clara conciencia de estos hechos: «Dos naciones que negociaban entre sí se hacen recíprocamente dependientes: si a una le interesa comprar, a la otra le interesa vender; y ya sabemos que todas las uniones se fundamentan en necesidades mutuas<sup>16</sup>» (Montesquieu, 1995 [1748]: 222).

En la *Enciclopedia*, Jaucourt perfilaba la división del trabajo como fundamento de la sociedad, principio emanado de la lucha por la supervivencia que en su caso se concebía como el resultado de la desigualdad natural de aptitudes entre los seres humanos:

[...] la naturaleza ha querido repartir y distribuir de forma distinta el talento entre los hombres [...]. Así, si las necesidades naturales de los hombres les hacen depender unos de otros, la diversidad de aptitudes les hace más propensos a ayudarse mutuamente, los integra y los une. Son otras tantas pruebas evidentes del destino del hombre hacia la sociedad (de Jaucourt, 1992b [1759-1756]: 201).

En el *Discurso sobre la desigualdad* de Rousseau (Rousseau, 1982 [1755]), la aparición de la división social del trabajo se concibe como un hecho histórico relativamente azaroso, aunque de enorme trascendencia y malignidad para el género humano: detonante en primer término de la desigualdad y la opacidad sociales, desencadenaría una profunda transformación histórica que supondría el tránsito desde el «tiempo de las familias» a la moderna sociedad, un cambio que llevaría a la humanidad al despotismo y a la decadencia moral. El autor reconocería también esos efectos particulares de la división del trabajo a los que la sociología posterior llamaría esferas (Weber) o subsistemas

<sup>16</sup> Las cursivas son nuestras.

(Parsons), si bien la expresión de la idea no podía sino ser mucho más inmadura, limitándose a trasladar el modelo organicista al cuerpo político (y, por ende, al social).

El cuerpo político, individualmente considerado, puede entenderse como un cuerpo organizado, vivo y similar al del hombre. El poder soberano representa la cabeza; las leyes y costumbres son el cerebro [...] el comercio, la industria y la agricultura son la boca y el estómago [...] las finanzas públicas son la sangre de una sabia economía que, desempeñando las funciones del corazón, distribuye por todo el cuerpo el alimento y la vida; los ciudadanos son el cuerpo y los miembros que hacen que la máquina se mueva, viva y trabaje (Rousseau, 1985 [1754]: 8-9).

Smith, referencia obligada en el estudio de la división del trabajo, formuló una visión contrapuesta a la de Rousseau. En su caso, la división del trabajo aparece como una consecuencia cuasinatural del desarrollo histórico, más en particular como reflejo de la «facultad de permutar»: «El hombre se halla casi siempre constituido en la necesidad de la ayuda de su semejante [...]. Cualquiera que en materia de intereses estipula con otro, le propone lo que sigue: “Dame tú lo que me hace falta, y yo te daré lo que tú necesitas”» (Smith, 1958 [1776]: 25-26). Además, Smith supo ver que la división del trabajo no es el resultado de las diferencias naturales entre individuos, pues es la especialización misma la que provoca estas diferencias: «La diferencia de los talentos naturales en hombres diversos no es tan grande como vulgarmente se cree, y la gran variedad de talentos que parece distinguir a los hombres de diferentes profesiones, cuando llegan a la madurez es, las más veces, efecto y no causa de la división del trabajo» (*ibid.*: 18).

Holbach también consideró la división del trabajo como fundamento de la sociedad, pero, al igual que Jaucourt, localizó su causa en la complementariedad de habilidades y capacidades naturales de orden individual:

Es la diversidad de sus facultades y la desigualdad que éstas producen entre ellos la que hace a los mortales necesitarse, sin lo cual vivirían aislados. Esta desigualdad, de la que a menudo nos quejamos equivocadamente, y la imposibilidad en la que se encuentra cada uno de nosotros de trabajar eficazmente a solas, conservarse y procurarse bienestar, nos obliga felizmente a asociarnos, a depender de nuestros semejantes, merecer sus ayudas, favorecerles y atraérselos (Holbach, 1982 [1770]: 190-191).

Condorcet reconoció la especialización de funciones como principio de cohesión social, ofreciendo una visión *sociológica* de la misma —si se nos

permite el anacronismo— al señalar de qué modo esta produce diversidad social. De hecho, el autor ofrecía una prueba histórica de este argumento al señalar que la división social del trabajo solo podía darse en la historia cuando se alcanza un cierto grado de desarrollo humano, lo que excluía que fueran las diferencias naturales entre sujetos las que produjesen *per se* la división del trabajo:

En los dos primeros estados de la sociedad, todos los individuos, todas las familias por lo menos, ejercían aproximadamente todas las artes necesarias [...]. Pero, cuando hubo hombres que, sin trabajo, vivieron del producto de su tierra, y otros, de los salarios que les pagaban los primeros; cuando los trabajos se multiplicaron, cuando los procedimientos de las artes se extendieron y se hicieron más complicados, el interés común no tardó en imponer la necesidad de dividirlos (Condorcet, 1980 [1795]: 102).

Además, Condorcet alcanzaba a comprender otras consecuencias importantes del proceso: el aumento de la productividad y la riqueza, la tendencia creciente a la especialización, el aumento de la complejidad social y la ampliación de la unidad productiva humana, es decir, del tamaño de las sociedades. El análisis de Condorcet preludiva así la teoría de la evolución social formulada por Herbert Spencer entre 1857 y 1862: «[...] la habilidad de un individuo se perfeccionaba más, cuando se ejercía sobre un menor número de objetos [...] mientras una parte de los hombres se dedicaba a los trabajos del cultivo, otros preparaban sus instrumentos [...]. El comercio se extendió, abarcó un mayor número de objetos sacándolos de un territorio mayor» (*ibid.*: 102).

## 2. LA DIALÉCTICA INDIVIDUO-SOCIEDAD EN LA IDEA DE SOCIEDAD ILUSTRADA

Mostraremos ahora de qué modo se planteaba en la Ilustración lo que posteriormente la sociología denominó tensión acción-estructura y que aborda cuestiones como la articulación de la acción individual en el mundo social (pues lo social puede aparecer como una instancia irrelevante o, por el contrario, determinante de la acción individual); el problema del estatuto relativo de individuo y sociedad (ya que pueden considerarse realidades idénticas, contiguas o sustancialmente distintas) o, finalmente, la cuestión de la existencia *sui generis* de la realidad social.

Ya señalamos que los ilustrados adoptaron en general una filosofía social *realista*, pero su realismo fue diverso, pues podemos encontrar tanto planteamientos *individualistas*, que consideran que los fenómenos colectivos están

supeditados a las voluntades individuales (postura más habitual en el cauce iusnaturalista), como propuestas *dialécticas*, en que se reconoce al tiempo la importancia de los actores y de la sociedad, y por último, enfoques *holísticos*, que conciben lo social como una realidad compleja y mucho más poderosa que los sujetos (visión muy frecuente en los cauces dramaturgico y progresista). En los primeros casos se tendió hacia teorías *monistas* que asimilan lo social a lo individual, mientras que en el segundo se facilitó el desarrollo de concepciones *dualistas* que establecen que la sociedad tiene una entidad y principios de funcionamiento distintos a los de los sujetos. Como ya defendimos, sería especialmente en estos últimos casos en los que se observaría la constitución de la perspectiva sociológica, considerada aquí una aportación muy valiosa de la Ilustración a la teoría social. Estos planteamientos se plasmarían en la variedad de categorías utilizadas para apelar a lo social. Las más comúnmente utilizadas serían, entre las de mayor alcance, las de *civilización*, *género humano*, *especie* o *nación*; entre las referidas a períodos sociales, *generación*, *edad*, *estado de cultura* o *estado del mundo*; entre las que aluden a formaciones sociales, *nación*, *pueblo*, *sociedad* o *cuerpo organizado*; y entre las que se referían a hechos sociales más puntuales, *usos*, *costumbres* o *grupo*.

Locke mantuvo una concepción realista, individualista y monista: la sociedad existe, pero sus fundamentos descansan en la acción individual. El individuo hace la sociedad y esta consiste en la suma de esas acciones y voluntades individuales. Encontramos en este autor, pues, una visión reductora del poder de lo social para la que los sujetos no aparecen sustancialmente determinados por los vínculos colectivos: «Los niños, debo confesarlo, no nacen en este estado de igualdad, si bien a él están destinados [...] la edad y la razón, a medida que van creciendo, aflojan esas ataduras hasta que por fin las deshacen del todo y queda el hombre en disposición de decir libremente por sí mismo» (Locke, 1990 [1690]: 83-84).

Montesquieu se sitúa en la posición opuesta, la de los holísticos y dualistas sociales. Ya en las *Cartas Persas* (Montesquieu, 1994 [1721]) el autor había logrado plantear una visión holística de la sociedad gracias a la adopción de la perspectiva del extranjero, pues el juicio que el foráneo se construye de una tierra extraña tiende a ser totalizador. Ahora bien, en *Del Espíritu de las leyes* dicha visión alcanzaba una madurez incuestionable: la obra trataba de descubrir «cómo pueden contribuir las leyes a formar las costumbres, los hábitos y el carácter de una nación» (Montesquieu, 1995 [1748]: 214), cuestión para la que Montesquieu consideraba necesario conocer los principios rectores de cada sociedad, toda vez que presuponía la existencia de una interrelación efectiva entre las leyes humanas y el resto de dimensiones del medio social y cultural (*ibid.*: 205): «Si el pueblo en general tiene un principio, las partes que lo componen, o sea, las familias, lo tendrán igualmente. Las leyes de la

educación serán pues distintas en cada tipo de Gobierno» (*ibid.*: 25). Las sociedades aparecen en su obra, pues, como totalidades integradas de acuerdo con un principio motor, distinguiéndose tres principios, todos ellos de carácter político (democracia, aristocracia y monarquía) y resultado de la acción de muy diversas fuerzas: «Las leyes guardan estrecha relación con el modo en que el pueblo se procura el sustento. Un pueblo que se dedica al comercio y al mar necesita un código de leyes más extenso que uno que se dedica a cultivar sus tierras» (*ibid.*: 192).

Rousseau había dado por sentada nuestra asociabilidad innata, pero también el hecho histórico de la vida en sociedad, la cual —a su entender— había desfigurado por completo nuestros rasgos consustanciales.

[...] al alterarse insensiblemente el alma y las pasiones humanas, cambian por así decir de naturaleza; [...] al desvanecerse gradualmente el hombre original, la sociedad no ofrece ya a los ojos del sabio más que un conjunto de hombres artificiales y de pasiones ficticias que son obra de todas estas nuevas relaciones y que no tienen ningún fundamento verdadero en la naturaleza (Rousseau, 1982 [1755]: 285).

Esta radical transformación de nuestra constitución llevó a Rousseau a explicar los hechos del estado social en relación con las dinámicas de la sociedad misma, no en consideración a la naturaleza humana. El asociologicismo antropológico de partida desembocaba así en un dualismo teórico radical que considera que los fenómenos sociales imponen su lógica en la historia, tanto en el ámbito de la acción como en el de las estructuras. En el primer caso, porque se concebía a los sujetos guiados por el *amour propre*, y, por tanto, atentos sobre todo a la aprobación de los otros (lo que suponía una visión socialmente reflexiva de la acción); en el segundo, porque se establecía que la desigualdad determina de manera radical las posibilidades y las estrategias de los actores. Todo ello suponía el cierre de la perspectiva sociológica por parte de Rousseau.

La postura de Adam Smith puede considerarse dialéctica en lo que a la relación acción-estructura se refiere, pues este autor reconocía la eficacia tanto de la esfera social como de la individual. De un lado, la *mano invisible* se presenta como un poder que emerge independientemente de la voluntad y de los actos de los hombres: «Ninguno se propone, por lo general, promover el interés público, ni sabe hasta qué punto lo promueve [...] es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones» (Smith, 1958 [1776]: 402). Ahora bien, los sujetos actúan guiados por sus propios fines, lo que apunta a una conciliación de la esfera individual y la esfera colectiva. Daremos cuenta de ello a continuación.



### 3. LO SOCIAL, ENTRE EL ORDEN Y EL CONFLICTO

Multitud de factores hicieron del problema del orden social una materia obligada en las discusiones cultas del siglo XVIII. Las circunstancias históricas jugaron un papel fundamental, pues la creciente alteración de las formas de vida y de convivencia desatadas por el avance de la modernidad había provocado la aparición de nuevas formas de conflicto social. También el impacto de determinados acontecimientos fue importante, destacando en este sentido las guerras de religión. Por último, diversos factores intelectuales impulsaron la temática del conflicto, destacando al respecto la recepción de la obra de Hobbes, ya que la afirmación hobbesiana de que el hombre es un lobo para el hombre supuso un aguijón para las inteligencias del momento. Todo conducía a plantear el problema del conflicto, lo que explica que durante el siglo XVIII se reflexionara reiteradamente sobre el desorden colectivo y sobre los sinsabores de nuestra condición social. Hemos identificado distintos planteamientos al respecto.

#### 1.1. *Perspectiva iusnaturalista*

En primer lugar, encontramos un planteamiento derivado del cauce iusnaturalista (a menudo fusionado con el dramático) en que confluyen visiones que en principio tendían a remitir el problema del orden social a la naturaleza humana, pero que poco a poco fueron abriéndose a considerar el papel de la sociedad. Aquí la influencia de Hobbes se acusó especialmente, por lo que el debate en torno a las pasiones estuvo muy presente, si bien las propuestas fueron finalmente diversas. Por ejemplo, algunos autores fueron absolutamente contrarios a la negatividad manifestada por Hobbes, lo que se expresó en enfoques tan optimistas del orden como el de Jaucourt en la *Enciclopedia*. «No es necesario, por tanto, confundir el Estado de naturaleza y el Estado de guerra; estos dos Estados me parecen tan contrarios como lo es un estado de paz, auxilio y mutua conservación, respecto a un Estado de enemistad, violencia y destrucción recíprocas» (de Jaucourt, 1992a [1759-1765]: 56).

Otros pensadores, por el contrario, no se alejaron tanto del pesimismo hobbesiano. Es el caso de Montesquieu, quien reconoció sin reservas la discordia como rasgo de la sociedad humana:

Cada sociedad particular se hace consciente de su fuerza, lo que produce un estado de guerra de nación a nación. Los particulares, dentro de cada sociedad, empiezan a su vez a darse cuenta de su fuerza y tratan de volver en su favor las principales ventajas de la sociedad, lo que crea entre ellos el estado de guerra.

Estos dos tipos de estado de guerra son el motivo de que establezcan las leyes entre los hombres (Montesquieu, 1995 [1748]: 9-10).

Ciertos autores procedieron inicialmente a rebatir las tesis del autor del *Leviatán*, pero finalmente no pudieron evitar una asimilación parcial de su negativismo, incurriendo así en una contradicción que en algún caso resultó comprometida, pues a la escenificación de una ruptura radical siguió una aceptación al menos parcial de los postulados hobbesianos. Este fue el caso de Locke, quien recurrió como principio de necesidad y de legitimidad del gobierno civil al supuesto de un estado de guerra que no deja de parecer sorprendente en tanto era descrito como desenlace de un estado de naturaleza relativamente apacible.

### 1.2. *Perspectiva dramática*

Aquí se gravitó igualmente sobre el problema de las pasiones, especialmente en relación con los efectos de la modernidad histórica. Rousseau realizaría una de las aportaciones más significativas a la teoría social al localizar los fundamentos del desorden humano en la sociedad, no en la naturaleza humana. Como es sabido, para Rousseau uno de los efectos centrales de la vida en sociedad era la alteración de nuestra naturaleza, la transformación del *amor de sí* (es decir, el impulso a la supervivencia que nos es consustancial) en *amor propio*, una pasión social que nos torna débiles y necesitados de la estima ajena. El amor propio explicaba que la acción social típica estuviera motivada por principios egoístas, en particular por el deseo de enaltecer la propia imagen social, lo que erigía así un sistema de relaciones sociales ficticio y aparente que terminaba —según el autor— por desencadenar el conflicto. A ello se añadían los efectos negativos de la sociedad moderna: la aparición de la propiedad privada, de la división del trabajo y de lo que podríamos considerar el orden del mercado. La conjunción de esas estructuras sociales con el narcisismo del hombre social conducía a la más extrema desigualdad, a la aparición de un sistema político articulado para defender los intereses de los poderosos y de ahí finalmente a un despotismo desatado, es decir, a la realización más extrema del desorden y la desmoralización sociales. El mal se revelaba como un producto social.

Aquí es donde todos los particulares vuelven a ser iguales porque no son nada [...]. Aquí es donde todo vuelve a la sola ley del más fuerte y por consiguiente a un nuevo estado de naturaleza, diferente de aquél por el que hemos comenzado en que uno era el estado natural en su pureza, y este último es el fruto de un exceso de corrupción (Rousseau, 1982 [1755]: 284-285).

La visión negativa de las pasiones convivió con una concepción opuesta<sup>17</sup>: aquella para la que estas mismas pasiones generaban un orden armonioso, pues los vicios humanos llevan al bienestar colectivo. Para los defensores del nuevo orden burgués, el mal o la inmoralidad de los sujetos era el nervio necesario para activar la acción individual, cuando no el paradójico fundamento de una trama colectiva que al final era beneficiosa para el devenir social. La idea se había expresado ya un siglo antes en la afirmación de que *los vicios privados hacen las virtudes públicas*. Resumimos las tesis de Mandeville: los motivos del hombre son inevitablemente egoístas, pero no conducen a la realización del mal, en el orden de las relaciones humanas, porque la acción del *amor propio* tiende a refrenar su realización o a enmascararla con el antifaz de la benevolencia, generando la amistad y el acuerdo entre los particulares; en el orden económico, porque, en virtud de las leyes del comercio, la satisfacción del egoísmo y la avaricia individuales produce el aumento de la riqueza de toda la sociedad.

Adam Smith desarrolló este planteamiento magistralmente. Hemos revisado ya su análisis sobre la división del trabajo social y el intercambio a través del mercado como garantes del bienestar y el equilibrio económico de un país, efecto que nada tenía que ver con la puesta en práctica de las virtudes individuales, sino más bien con la acción de pasiones como son el egoísmo y la avaricia: «No es la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero la que nos procura el alimento, sino la consideración de su propio interés. No invocamos sus sentimientos humanitarios sino su egoísmo; ni les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas» (Smith, 1958 [1776]: 24).

Holbach había defendido ya una visión positiva y progresista del conflictivismo inherente a la naturaleza humana: «Si todos los hombres fueran perfectamente contentos ya no habría actividad en el mundo». A ello añadía el autor: «De esta discordancia resulta la armonía que mantiene y conserva a la raza humana» (Holbach, 1982 [1770]: 190 y 315).

Como Holbach, Kant mantendría una actitud positiva hacia las pasiones individuales. En Kant la conflictividad aparece como parte de la propia naturaleza del hombre, pero es este un rasgo positivo, pues su desenlace final es una elevación del sujeto y del grupo. La *insociable sociabilidad* se perfila como el motor que permite el desarrollo de las potencialidades del hombre. Los perversos fundamentos se invierten en buenos desenlaces, tal es la condición paradójica del progreso: «[...] esas mismas inclinaciones producen el mejor resultado; como ocurre con los árboles del bosque que, al tratar de quitarse unos a otros aire y sol, se fuerzan a buscarlos por encima de sí mismos y de este modo crecen erguidos [...]» (Kant, 1997 [1784]: 49-50).

---

<sup>17</sup> No necesariamente formulada desde el cauce dramático.

### 1.3. *Perspectiva progresista*

Los progresistas plantearon en términos muy distintos la comprensión del conflicto social. Sus teóricos tendieron a explicar el desorden en relación con el medio histórico-social. Se lograba así eludir en muchos casos el planteamiento hobbesiano. El desorden colectivo en cualquiera de sus formas era considerado una resultante de la historia y, por lo tanto, como un fenómeno no necesariamente universal. El desorden reflejaba el grado de progreso de la sociedad, de modo que a mayor nivel de civilización, el desorden sería menor. El mal aparecía entonces como consecuencia de la humana falibilidad en el camino hacia el bien. Especialmente para los autores de la llamada Ilustración moderada (Israel, 2012), los errores eran inevitables, como lo son en todo proceso educativo. «No, por apartadas que sean las rutas por las que conduce Dios a los hombres, su felicidad es siempre el fin [...]. La masa total del género humano, con alternativas de calma y de agitación, de bienes y males, marcha siempre —aunque a paso lento— hacia una perfección mayor» (Turgot, 1991 [1750]: 2, 36).

De este modo, el progresismo explicaba acontecimientos históricos tan negativos como las guerras sin contradecir la idea de progreso. Más bien al contrario, la alusión a los males del pasado fundamentaba una visión optimista del futuro de la humanidad.

## V. CONCLUSIONES

Creemos haber aportado pruebas suficientes del carácter sociológico de la teoría social ilustrada y del error de quienes la calificaron como nominalista y contractualista con posterioridad. Hemos comprobado que durante el iluminismo se defendió una consideración social del ser humano que no impidió desarrollar una visión crítica de lo social, revelando los sinsabores de unas relaciones sociales cada vez más opacas. Además, se determinaron los fundamentos últimos de la sociedad (la sociabilidad humana innata y la división social del trabajo), los mismos que después asumiría la sociología. También se expusieron concepciones de gran alcance sobre el cambio social que bosquejaron la existencia de esferas sociales distintas pero interrelacionadas en una misma sociedad, visiones holísticas que percibieron la superioridad de las dinámicas colectivas sobre la voluntad individual. De este modo, *las luces* fueron configurando eso que posteriormente se llamaría perspectiva sociológica y que se había ubicado en el siglo XIX.

Comprobamos así que la teoría social ilustrada no fue nominalista y contractualista, sino claramente realista y diversa gracias en buena medida a la confluencia de los tres cauces teóricos identificados: el iusnaturalista,

el dramaturgico y el progresista. Cada uno de ellos trataba de resolver distintos desafíos planteados en la época por profundos cambios históricos. Terminamos nuestra exposición con estos cauces de pensamiento porque en el plano intelectual fueron los que facilitaron el pensamiento sobre lo social durante el siglo XVIII, lo que los perfila como las fuentes originales de la moderna teoría de la sociedad y el fundamento de la teoría sociológica posterior.

### **Bibliografía**

- Althusser, L. (1972). Sobre el Contrato Social. En C. Lévi-Strauss *et al.* *Presencia de Rousseau* (pp. 57-102). Buenos Aires: Nueva Visión.
- Berry, C. J. (1997). *Social Theory of the Scottish Enlightenment*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Bobbio, N. (1991). El modelo iusnaturalista. En N. Bobbio y M. Bovero. *Origen y fundamentos del poder político* (pp. 67-93). Barcelona: Plaza & Janés.
- Bock, K. (1988). Teorías del progreso, el desarrollo y la evolución. En T. Bottomore y R. Nisbet (comp.). *Historia del análisis sociológico* (pp. 59-104). Buenos Aires: Amorrortu.
- Bryson, G. (1945). *Man and Society: The Scottish Inquiry of the Eighteenth Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Bury, J. (2009). *La idea de progreso*. Madrid: Alianza Universidad.
- Cassirer, E. (1993). *Filosofía de la Ilustración*. Madrid: F.C.E.
- Conde, F. J. (1951). Sociología de la Sociología. Los supuestos históricos de la Sociología. *Revista de Estudios Políticos*, 58, 15-29.
- Condorcet, N. (1980 [1795]). *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*. Madrid: Editora Nacional.
- Dilthey, W. (1978). *Hombre y mundo en los siglos XVI y XVII*. México: F.C.E.
- Durkheim, E. (1982). *Las reglas del método sociológico*. Barcelona: Orbis.
- (1987). *La División del Trabajo Social*. Madrid: Akal.
- (2000). *Montesquieu y Rousseau, precursores de la Sociología*. Madrid: Tecnos.
- Elias, N. (1987). *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Fontenelle, B. L. B. (1688 [1686]). *Digression sur les anciens et les modernes*. Disponible en: <https://bit.ly/2AiNUuT>.
- García Pelayo, M. (1949). La teoría social de la fisiocracia. *Moneda y Crédito*, 31, 18-43.
- Gómez Arboleya, E. (1954). La sociedad moderna y los comienzos del saber sociológico. *Anuario de Filosofía del Derecho*, tomo II, 179-294.
- Habermas, J. (1987). *Teoría y praxis*. Madrid: Tecnos.
- Hirschman, A. O. (1999). *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo*. Barcelona: Península.
- Holbach, P. H. D. (1840 [1776]). *La Moral Universal. O los deberes del hombre fundados en su naturaleza*. Madrid: Oficina de Establecimiento Central.
- (1982 [1770]). *Sistema de la naturaleza*. Madrid: Editora Nacional.

- Hume, D. (2001) [1740]. *Tratado de la naturaleza humana*. Albacete: Servicio de Publicaciones de la Diputación de Albacete.
- Israel, J. (2012). *La ilustración radical*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jaucourt, L. de. (1992a) [1759-1765]. Estado de Naturaleza (Derecho Natural). En D. Diderot y J. D'Alembert (1992). En *Artículos políticos de la «Enciclopedia»* (pp. 53-59). Madrid: Tecnos.
- (1992b) [1759-1765]. Sociedad (Moral). En D. Diderot y J. D'Alembert (1992). *Artículos políticos de la «Enciclopedia»* (pp. 199-225). Madrid: Tecnos.
- Kant, I. (1997) [1784]. Idea de una Historia Universal en sentido cosmopolita. En *Filosofía de la Historia* (pp. 39-65). Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Locke, J. (1990) [1690]. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- López Yáñez, A. (2005). La teoría social de Jean-Jacques Rousseau. *Revista Internacional de Sociología*, 42, 181-199. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2005.i42.202>.
- (2006). La sociedad y el miedo. *Revista de Estudios Políticos*, 131, 144-166.
- López Yáñez, A. y E. Martínez Gutiérrez. (2016). La dimensión utópica de la idea de progreso. Ponencia presentada en el XIV Coloquio Internacional de Geocrítica. *Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro*. Disponible en: <https://bit.ly/2BH1A2x>.
- Meek, R. L. (1981). *Los orígenes de la ciencia social. El desarrollo de la teoría de los cuatro estadios*. Madrid: Siglo XXI.
- Merton, R. K. (1984). *Ciencia, tecnología y sociedad en la Inglaterra del siglo XVII*. Madrid: Alianza Universidad.
- Montaigne, M. (2000) [1580]. *Sobre la vanidad y otros ensayos*. Madrid: Valdemar.
- Montesquieu (1994) [1721]. *Cartas persas*. Madrid: Tecnos.
- (1995) [1748]. *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- Nuez, P. de la (2015). Civilizados, bárbaros y salvajes en la Teoría del progreso de Turgot. En M. J. Villaverde y J. L. Sastre (eds.). *Civilizados y Salvajes. La mirada de los ilustrados sobre el mundo no europeo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pascual López, E. (1996). Bernard Mandeville: la legitimación de la fantasía. *Política y Sociedad*, 21, 35-55.
- Pérez Herranz, F. (1993-1994). Historia e «historia»: en torno al propuesto «fin de la historia». *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Contemporánea*, 10-11, 169-190.
- Rousseau, J. J. (1982) [1755]. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres. En *Del Contrato Social. Discursos* (pp. 177-334). Madrid: Alianza Editorial.
- (1982) [1762]. Del Contrato Social. En *Del Contrato Social. Discursos* (pp. 5-141). Madrid: Alianza Editorial.
- (1985) [1754]. *Discurso sobre la Economía Política*. Madrid: Tecnos.
- Smith, A. (1958) [1776]. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1979) [1759]. *Teoría de los sentimientos morales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sombart, W. (1962). *Noosociología*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Turgot, A. R. J. (1991) [1750]. Cuadro filosófico de los progresos sucesivos del espíritu humano. En *Discurso sobre el progreso humano* (pp. 35-65). Madrid: Tecnos.

- Villaverde, M. J. (1987). *Rousseau y el tiempo de las Luces*. Madrid: Tecnos.
- Villaverde, M. J. y Sastre, J. L. (eds.). (2015). *Civilizados y Salvajes. La mirada de los ilustrados sobre el mundo no europeo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Voltaire (1990) [1765]. *Filosofía de la historia*. Madrid: Tecnos.
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wences, I. (2007). *Teoría social y política de la Ilustración escocesa*. Madrid: CSIC; Plaza y Valdés.
- (2010). La relevancia sociológica de la Ilustración escocesa. *Revista Internacional de Sociología*, 68 (1), 37-56.
- Zubiri, X. (1963). *Naturaleza, Historia, Dios*. Madrid: Editora Nacional.

# EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO<sup>1</sup>

## The Government budget veto

DAVID DELGADO RAMOS

Universidad Rey Juan Carlos

david.delgado@urjc.es

### *Cómo citar/Citation*

Delgado Ramos, D. (2019).

El veto presupuestario del Gobierno.

*Revista de Estudios Políticos*, 183, 67-99.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.03>

### **Resumen**

La larga interinidad del Gobierno en prorrogatio durante el año 2016 y la debilidad del Gobierno finalmente investido, con un Congreso de los Diputados hiperfragmentado y con la ausencia de una sólida mayoría parlamentaria, han supuesto la aparición de una serie de escenarios constitucionales inéditos. Uno de ellos, el más significativo, ha sido la ruptura de las tradicionalmente cooperativas relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, como se ha evidenciado con la interposición de tres conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional. El primero, interpuesto por el Congreso contra un Gobierno que consideraba que, carente de investidura, no podría ser sometido al control parlamentario. Y, el resto, interpuesto por el Gobierno frente al Congreso por la tramitación de iniciativas legislativas que vulneraban su competencia exclusiva ex art. 134.6 CE de vetar iniciativas parlamentarias de incidencia presupuestaria. En este trabajo, pretendemos estudiar la problemática planteada en el segundo conflicto, analizando en primer lugar la configuración jurídica de la Ley de Presupuestos, para posteriormente continuar con el sentido y naturaleza del veto presupuestario, la jurisprudencia constitucional y las propuestas de reforma. Todo ello, al objeto de proponer una reforma del veto que lo sitúe jurídicamente en el lugar que pretendió conferirle la

---

<sup>1</sup> Una versión más amplia de este trabajo ha sido publicada en 2018 por la editorial Aranzadi con el título *Problemas actuales del Derecho Parlamentario*. Este artículo integra, sin embargo, la jurisprudencia constitucional que se ha producido con posterioridad.



Constitución como instrumento de la función de dirección y orientación política del Gobierno, y no como freno discrecional del Parlamento.

**Palabras clave**

Veto; presupuestos; iniciativas; Parlamento; conflicto.

**Abstract**

The long interim period of the Spanish Government in 2016 and the weakness of the Government finally installed, coupled with a highly fragmented Chamber of Deputies and the absence of a solid parliamentary majority, contributed to the emergence of a series of novel constitutional scenarios. The most significant of these was the rupture of the traditionally cooperative relationship between the Government and the Parliament, as shown by the three conflicts of powers that were brought before the Constitutional Court. The first was filed by the Congress against a Government it considered could not, absent its investiture, be subjected to parliamentary control. Others were filed by the Government against the Congress for processing legislative initiatives that violated its exclusive competence ex Article 134.6 CE, to veto parliamentary initiatives with budgetary impact. In this article, we study this second conflict, by first analyzing the legal configuration of the law of budgets, before continuing with the meaning and nature of the budget veto, issues of constitutional jurisprudence and the reforms proposed. We do this in order to propose a reform of the veto consistent with how it was envisioned in the Constitution, as an instrument for the Government's function of direction and policy orientation and not as discretionary brake at the disposal of the Parliament.

**Keywords**

Veto; budget; initiatives; Parliament; conflict.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL PRESUPUESTO EN LAS RELACIONES GOBIERNO-PARLAMENTO. III. EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO: 1. Un marco jurídico ambivalente. 2. Jurisprudencia constitucional. IV. USO, ABUSO Y REFORMA: 1. El veto presupuestario durante la *prorrogatio* gubernamental en la XI legislatura. 2. Las SSTC 34/2018 y 44/2018. 3. Propuesta de reforma. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Tras la larga interinidad gubernamental vivida en el año 2016, con ocasión del Gobierno en *prorrogatio*, se inició una serie de intensos conflictos entre Poderes del Estado —concretamente, entre el Ejecutivo y el Legislativo— que cristalizaron en la interposición de varios conflictos entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional.

Junto con el conflicto, ya resuelto<sup>2</sup>, del control parlamentario del Gobierno en funciones, la otra gran esfera donde se ha manifestado con mayor intensidad este choque entre Poderes ha sido el veto presupuestario del Gobierno del art. 134.6 de la Constitución.

Este instrumento, diseñado funcionalmente para evitar que la acción política, parlamentaria habitualmente regida por la confrontación, pudiera condicionar —por oportunismo político o cálculo electoral— el normal desarrollo de las políticas públicas y el ejercicio gubernamental de las políticas de gasto, ha acabado por convertirse precisamente en lo que no pretendió ser: un freno al Poder Legislativo.

En ese sentido, el veto presupuestario —el bloqueo, en suma—, ejercitado por el Gobierno en relación con cualquier iniciativa parlamentaria que conlleve un incremento de gastos o una reducción de los ingresos, se ha convertido, amparado en la crisis económica, en una herramienta de limitación del Parlamento en una doble vertiente: de restricción de la iniciativa legislativa y de freno a la función de control-fiscalización de la acción de Gobierno.

A lo largo de este trabajo pretendemos estudiar esta cuestión, analizando en primer lugar el marco jurídico del presupuesto y del veto, su sentido

---

<sup>2</sup> STC 124/2018, de 14 de noviembre.

jurídico-político y su naturaleza constitucional, sin olvidar la reciente jurisprudencia constitucional expresada en las SSTC 34/2018 y 44/2018. Además, examinaremos las críticas de los partidos políticos a su uso por parte del Gobierno, junto con alguna reciente propuesta de reforma.

## II. EL PRESUPUESTO EN LAS RELACIONES GOBIERNO-PARLAMENTO

El constituyente concibió la Ley de Presupuestos Generales del Estado como la *ley política por excelencia*, en consonancia con su naturaleza histórica como resultado del «compromiso entre Poderes» (Rodríguez Bereijo, 1968: 439) en el régimen parlamentario, que pretendía equilibrar la función presupuestaria dividiendo la competencia asignada a cada Poder del Estado: elaboración y ejecución al Ejecutivo y aprobación y control al Legislativo<sup>3</sup>.

En ese sentido, y desde la perspectiva del Gobierno, la configuración anual de la ley y su ductilidad normativa le han otorgado siempre una extraordinaria capacidad de adaptación a contextos socioeconómicos muy distintos, que exigen de un instrumento jurídico ágil para poder adecuarse a una realidad macroeconómica en continuo cambio.

Por lo que respecta a su naturaleza, su carácter anual determina su diseño *netamente político*, al venir definida por el propio impulso del Gobierno, que define las necesidades de cada ejercicio desde la priorización de las políticas de gasto público.

En lo relativo a su ductilidad normativa, esta imprime un sesgo especial a una ley ya dotada, *per se*, de una enorme complejidad estructural, fruto de su doble diseño, jurídico y contable, que se plasma en su doble presentación: como texto articulado y como libros contables que recogen la autorización de gastos y la estimación de ingresos —los tomos—, conformando en conjunto un bloque sistemático e indisoluble.

---

<sup>3</sup> Explica Rodríguez Bereijo el sentido del principio de legalidad en el ámbito presupuestario afirmando que no es una regla de competencia, sino algo más, comprensible históricamente al suponer «el reconocimiento, a nivel constitucional, de un dominio reservado materialmente a la Ley, esto es, de una esfera (la fijación anual del cuánto, cómo y para qué de los gastos públicos) cuya protección jurídica era indispensable para proteger a los ciudadanos de los ataques o intervenciones en la esfera de “propiedad”, cuya garantía mediante el principio de legalidad tributaria era totalmente precaria si no se controlaba el destino de los gastos públicos (que, inevitablemente, se traducían en nuevos y mayores impuestos). El control del ingreso público exige por propia lógica el control de los gastos públicos» (Rodríguez Bereijo, 1979: 193).

Por otro lado, su diseño funcional responde también a esa doble responsabilidad, compartida —o, en expresión del propio Tribunal Constitucional en su STC 27/1981, de 20 de julio, «desdoblada»<sup>4</sup>—, del Gobierno y el Parlamento, consecuencia natural de la combinación de la labor de impulso del Ejecutivo —responsable de la elaboración y ejecución del Presupuesto *ex arts.* 134.1 y 97 CE— y de la fiscalización y control atribuidas al Legislativo —aprobación y liquidación del Presupuesto, según lo dispuesto en los arts. 66.2 y 134.1 y 136.1 y 2 de la CE, respectivamente—.

La elaboración en exclusiva por parte del Gobierno es a todas luces lógica, ya que es la cabeza visible, la cúspide, de la Administración del Estado, y, por lo tanto, el actor que mejor conocimiento tiene de las necesidades presentes y futuras de la organización administrativa y de las complejidades del ciclo económico.

Se configura así un ciclo presupuestario en el que la profunda imbricación Gobierno-Parlamento se hace visible y se justifica, haciendo partícipes a ambos Poderes de la necesidad colaborativa en la tramitación de una norma clave en el devenir histórico del parlamentarismo, como afirmó el Tribunal Constitucional en su STC 3/2003, de 16 de enero<sup>5</sup>.

En ese sentido, hay que tener en cuenta que la implicación del Parlamento en relación con el Presupuesto es de todo punto «especial», en la medida en que la propia Constitución, aunque singulariza su aprobación como una competencia específica de las Cortes desgajada de la función legislativa ordinaria, le permite también ejercer la totalidad de sus facultades sobre la tramitación y aprobación de la norma<sup>6</sup>, lo que resulta especialmente visible

---

<sup>4</sup> El Tribunal Constitucional declaró que cuando el Parlamento participa en el trámite de aprobación de los Presupuestos lo hace como una «competencia específica desdoblada de la genérica “potestad legislativa del Estado”» (STC 27/1981, FJ 2).

<sup>5</sup> Esta sentencia, que resolvía —estimándolo— un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2002, de 23 de enero, planteó la intrínseca relación del presupuesto con el Parlamento, afirmando: «El presupuesto es, como hemos visto, la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos» (STC 3/2003, FJ 3).

<sup>6</sup> Así lo expresa la STC 3/2003, de 16 de enero, al afirmar: «Estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente

en los debates de totalidad y de sección y en la presentación de enmiendas. Es decir, sintetiza en una única función —la presupuestaria— las otras dos que le confiere la Constitución: la función legislativa y la de control al Gobierno<sup>7</sup>.

Todo ello, sin olvidar que el hecho de que la función presupuestaria atribuida *ex art. 66.2 CE* a las Cortes como una potestad separada de la propia función legislativa permite concebir que una ley *tan especial como específica* como es la Ley de Presupuestos goza de un principio de legalidad reforzado (Albiñana García-Quintana, 1991: 4205) que, en el fondo, sirve para manifestar de forma jurídica su indudable entidad política. Un planteamiento que permite explicar por qué la dualidad legislar-presupuestar responde a fines temporales distintos<sup>8</sup>.

En cualquier caso, esta especificidad constitucional de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se percibe, también, en el procedimiento de tramitación parlamentaria, al gozar de una preferencia absoluta sobre otras, como se aprecia en los reglamentos del Congreso y del Senado, aunque ello no la sitúa, normativamente, en un rango jerárquico superior al resto de leyes, porque su singularidad no deriva solo de su propia naturaleza sino del procedimiento de elaboración.

---

el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno» (STC 3/2003, de 16 de junio, FJ 4).

<sup>7</sup> Giménez Sánchez explica esta función en relación con el Presupuesto al entender que «el control sobre el Presupuesto equivale a un control sobre la actuación del Gobierno y sobre el desarrollo de su programa político. En este sentido, el papel del Parlamento en relación con el Presupuesto constituye simplemente una parte (quizá una de las más importantes) de esa competencia más amplia de control, escrutinio y exigencia de responsabilidad política que la Constitución atribuye a las Cámaras. Al servicio de esta tarea no sólo debe jugar la aprobación de la Ley de Presupuestos, sino que el Parlamento puede y debe emplear todos los demás instrumentos de control que el ordenamiento pone a su disposición» (Giménez Sánchez, 2008: 281-282).

<sup>8</sup> En precisos términos de García García: «Legislar es ordenar la realidad social y el ejercicio de los derechos subjetivos al fin de justicia con vocación de permanencia, mientras que presupuestar es aplicar anualmente a la consecución de los fines públicos, dentro de unos criterios de máxima eficacia y justicia social, los medios económicos de que se dispone. En los primeros no cabe coartar o disminuir el peso de la soberanía popular representada en el Parlamento; en cambio, lo segundo, al ser una función transitoria de gobierno, permite y aconseja atemperar las exigencias sociales a las posibilidades económicas y administrativas de cada momento, cuyo espectro debe conocer y utilizar el Ejecutivo en primer término». (García García, 1985: 353).

Un procedimiento que, en cuanto al *tempus*, está claramente acotado, estableciéndose un límite máximo de tramitación —tres meses, los que median entre el 1 de octubre de cada año y el 1 de enero, cuando deben estar aprobados y en vigor *ex art. 37.1* de la Ley General Presupuestaria—, lo que permite inferir que, en teoría, cabría la posibilidad de reducir en gran medida los plazos.

Todo lo que antecede conforma la Ley de Presupuestos Generales del Estado como una ley *especial y especializada*<sup>9</sup> con vocación *integral* positiva y negativamente<sup>10</sup> en una perspectiva político-económica.

Política, porque impulsada por el Gobierno sintetiza el programa político para ese ejercicio con el respaldo del Parlamento, que los aprueba y fiscaliza, otorgándoles un plus de legitimidad desde la combinación de la función legislativa y de control sobre el texto.

Y económica, en la medida en la que no solo recoge la totalidad de los ingresos y gastos del Estado, tal y como se establece en el art. 134.2 CE, sino también la eventualidad de unos nuevos, como dispone el 134.5 CE, definiendo con ello un marco jurídico-financiero limitativo de actuación de los Poderes del Estado y, por ende, del Estado mismo.

### III. EL VETO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO

#### 1. UN MARCO JURÍDICO AMBIVALENTE

Es esta vocación integral de la Ley de Presupuestos Generales del Estado la que permite comprender el impacto político-económico de cualquier modificación en su articulado, que puede llegar a suponer un cambio sustantivo no solo del programa político del Gobierno, sino de la propia estabilidad presupuestaria (González del Campo, 1995: 395) y la sostenibilidad financiera del país.

<sup>9</sup> Esta definición como «especial y especializada» de la Ley de Presupuestos la explica Caamaño «tanto por su procedimiento como por sus contenidos, al tener que contemplar un núcleo mínimo indispensable para el legislador» (Caamaño Domínguez, 1993: 37).

<sup>10</sup> Es el parecer de Menéndez Moreno, quien entiende que la inclusión de la totalidad de los ingresos y gastos públicos del art. 134.2 CE «debe interpretarse como un mandato dirigido a perfilar positiva y negativamente (esto es, exigiendo y limitando a la vez) el contenido de las leyes presupuestarias y, con ello, limitando la posible regulación de sus partes dispositivas» (Menéndez Moreno, 1988: 85).

Para evitarlo, el constituyente entendió que los poderes del Legislativo debieran estar limitados o, más propiamente, tasados<sup>11</sup> en lo referido a los Presupuestos, articulando una suerte de «mecanismo de defensa» (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: 18) del Ejecutivo frente a toda posible desviación presupuestaria no autorizada o consentida.

En esa línea, *a priori*, la profunda conexión entre los apdos. 5 y 6 del art. 134 de la Constitución justifica en buena medida el sentido último del veto presupuestario ejercido por el Gobierno, toda vez que cohonesto la posibilidad de la presentación gubernamental de nuevos proyectos de ley de incidencia económico-presupuestaria con la restricción del ejercicio de la facultad de control por parte del Parlamento, que puede llegar a registrar iniciativas cuya trascendencia pudiera afectar al cumplimiento de los objetivos financieros contenidos en el Presupuesto. Parece sensato pensar, en suma, que el Gobierno sea limitativo con toda aquella modificación de *su* Presupuesto no impulsada por él.

Sin embargo, de ambos preceptos se extrae también una conclusión *sensu contrario*: del mismo modo que el Gobierno puede vetar la tramitación de iniciativas del Parlamento, que, como sostiene el art. 134.6 CE, supongan «aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios», no puede, por la misma razón, vetar su tramitación cuando impliquen una *reducción de créditos o incremento de ingresos*.

En cualquier caso es, en el fondo, un problema que afecta al principio de separación de Poderes, derivado de la pugna de pretensiones entre un Ejecutivo deseoso de ejercer y un Legislativo ansioso por controlar y fiscalizar<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> García Morillo y Pérez Tremps explican el sentido de estas competencias tasadas desde la habitual praxis político-partidista que se vive en el Parlamento, ya que «no siendo las Cámaras responsables de la gestión de los recursos, los intereses electorales pudieran muy bien propiciar maniobras demagógicas que, no reparando en gastos ni en efectos económicos, pudiesen pretender la satisfacción de objetivos partidistas; precisamente para proteger el interés general de esta tentación, se anuda la disponibilidad de los recursos a la responsabilidad del ejecutivo. Los poderes del legislativo en materia presupuestaria están, pues, tasados: son sólo los previstos, y sólo esos; todos los demás, esto es, la disponibilidad para la ejecución del presupuesto, quedan reservados al ejecutivo» (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: 18).

<sup>12</sup> Aclara Cazorla esta tensión de Poderes afirmando: «En todo el estudio de la institución presupuestaria, sobre todo en lo que específicamente se refiere al principio de competencia, subyace el problema del equilibrio entre las pretensiones del ejecutivo y las propias del legislativo. Por un parte, el Gobierno, más aún en el esquema del Estado contemporáneo del que ya tenemos noticias, que se constituye en elemento destacado del progreso y de la acción económica y que aspira a disponer y a utilizar sus instrumentos financieros cada vez con mayor facilidad y flexibilidad; y, por otra, la

Una tensión que se ha tratado de resolver desde el sistema de *frenos y contrapesos* de nuestro modelo constitucional, pero en la que el principal «ganador» ha sido, indudablemente, el Gobierno, por partida doble: en lo relativo a la iniciativa legislativa y en el ámbito del control parlamentario.

En relación con la iniciativa legislativa, la ágil capacidad del Gobierno de presentar proyectos de ley, frente al complejo trámite parlamentario de las proposiciones de ley facilita que el Gobierno, al amparo del art. 134.5 CE, pueda presentar y aprobar normativa de modificación presupuestaria, mientras que el lento trámite de las proposiciones de ley dilata la función legislativa, que requiere, además, de la conformidad gubernamental.

Además, el derecho de enmienda se restringe también, dado que las enmiendas presupuestarias de incremento de gastos deben contener, por otro lado, enmiendas complementarias que reduzcan esos gastos en otros programas del Presupuesto. Es decir, deben ser enmiendas de compensación. Una «formulación constructiva» (Recoder de Casso, 1979: 117) de la enmienda, o «doble enmienda» en la práctica, que acaba conjugando el objetivo pretendido con la primera enmienda con uno quizá no deseado pero necesario con la segunda.

Una restricción que, en suma, acaba desplazando su ejercicio del Legislativo al Ejecutivo al operar como una verdadera anulación de este poder decisorio de las Cortes, ya que, al exigirse la conformidad gubernamental, es en el fondo el Gobierno el que acaba decidiendo si modifica, o no, sus propios Presupuestos a través de la aprobación de enmiendas no presentadas por él.

El propio Tribunal Constitucional tuvo ocasión de enfrentarse a esta cuestión en la STC 99/1987, de 11 de junio, reconociendo esta limitación al derecho de enmienda desde la perspectiva de la iniciativa legislativa, al señalar que, al no existir diferencia alguna entre una proposición de ley y el derecho de enmienda, no se puede limitar su derecho, salvo en los ámbitos gubernamentales que le son propios derivados de los arts. 84 y 134.6 CE<sup>13</sup>.

Y, en la vertiente del control parlamentario, la también necesaria conformidad del Gobierno coarta en cierto modo la presentación de iniciativas que

---

sana aspiración del Parlamento por controlar la actividad económica de aquél y de exigir responsabilidades, en su caso» (Cazorla Prieto, 1980: 1436).

<sup>13</sup> Señala la STC 99/1987 (FJ 1): «No existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de Ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de Ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno».



tengan por objeto modular o redirigir la acción de gobierno, restando eficacia a la función de control-fiscalización de los distintos grupos parlamentarios.

Es, en definitiva, el veto presupuestario contenido en el art. 134.6 CE una potestad gubernamental prácticamente ilimitada, dado que los órganos de dirección y gobierno de la Cámara no pueden más que aceptar la denegación de tramitar una determinada iniciativa una vez que el Ejecutivo manifiesta su disconformidad con la misma. La Cámara, por lo tanto, carece de *recurso o réplica* frente al Gobierno.

Esta cuestión, aparentemente sencilla, esconde en su seno la verdadera problemática subyacente en torno al uso práctico del veto presupuestario, dado que el Gobierno, al poder ejercerlo sin capacidad de recurso, puede utilizarlo con una *vis expansiva*, ampliando la lógica esfera de aplicación del veto —esto es, iniciativas de incidencia económico-presupuestaria— a cualquier iniciativa que, directa o colateralmente, tenga un impacto financiero.

En ese sentido, aunque aparentemente resulta discernible y apreciable el contenido objetivable de una iniciativa parlamentaria de incidencia económico-financiera, no siempre es así cuando la propuesta reviste una mayor complejidad estructural. Es en ese ámbito donde el *claroscuro* puede favorecer una sesgada y beneficiosa interpretación de parte. De parte del Gobierno, claro.

Cierto es que, como veremos a continuación, esta potestad del Gobierno, aun no teniendo posibilidad de réplica, debe ser justificada. Parece lógico pensar que si el Ejecutivo tiene la capacidad de restringir alguna de las competencias propias del Legislativo, al menos, debe razonar su negativa en aras de que las normales relaciones entre ambos Poderes no sufran un desequilibrio aún mayor en beneficio del *tradicionalmente siempre victorioso* Poder Ejecutivo.

En definitiva, para el constituyente, bajo este prisma, parece obvio que se pretendía liberar de obstáculos la acción presupuestaria del Gobierno al entender que la actividad gubernamental imprime una necesaria capacidad de adaptación incompatible con ciertas restricciones ejercidas por el Parlamento, obedeciendo estas limitaciones a su actuación a razones tanto de orden político como económico, ambas perfectamente conjugables.

Por ello, en la tramitación de las iniciativas de los diversos grupos parlamentarios, el Reglamento del Congreso de los Diputados prevé una serie de limitaciones formales y materiales que afectan directa o indirectamente al Presupuesto, sesgando en gran medida la función de control atribuida al Parlamento.

Así se establece en el art. 133, que recoge las especificidades en la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, donde pese a determinar en su apdo. primero una previsión de tramitación común como cualquier otro proyecto de ley, se dispone inmediatamente, en su apdo. segundo, la preferencia en la tramitación de los Presupuestos frente a cualquier otro texto legislativo.

Una singularidad que se extiende, como señalábamos anteriormente, al ejercicio del derecho de enmienda, ya que en los apdos. tercero y cuarto del mismo art. 133 se establece la apuntada como «formulación constructiva» de la enmienda presupuestaria o «doble enmienda», y, en consonancia con lo establecido en el art. 134.6 CE, el veto presupuestario del Gobierno.

Un veto que aparece también, quizá de forma redundante, en el art. 111, que desarrolla esa conformidad o veto gubernamental a lo largo de todo el procedimiento en relación con los proyectos de ley, pudiendo ser ejercido *ex ante* o, en caso de no haber sido informado previamente, *ex post*, aunque, indudablemente, antes de la aprobación y debate<sup>14</sup>. Para ello, en un ejercicio de colaboración *intra* Poderes, el Gobierno deberá contar con un apoyo expreso de la Cámara —concretamente, de la Ponencia—, una eventualidad que, en todo caso, deberá ser suficientemente justificada o motivada.

Por último, en el art. 126.2, 3 y 4 del mismo Reglamento, referido a las proposiciones de ley, se determina también la remisión con carácter previo a la toma en consideración de la iniciativa legislativa<sup>15</sup>, estableciendo a continuación un tiempo máximo de respuesta —de treinta días, superior, comprensiblemente, al de quince días señalado para las enmiendas, dada la necesidad de valoración conjunta del texto de la proposición de ley—, finalizado el cual, a modo de *silencio administrativo positivo*, podrá ser incluida como aceptada por el Gobierno en el orden del día del Pleno.

Por su parte, el Reglamento del Senado dispone también una prioridad en la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado contenida en el art. 148 de su Reglamento, y que se complementa de nuevo con el veto gubernamental recogido en el art. 149.1, al que se añade en el apdo. segundo, al igual que en el Congreso, la «doble enmienda» o «enmienda de compensación» presupuestaria.

Por último, en el art. 151 se incluye en su apdo. primero la remisión al Gobierno a efectos de conformidad presupuestaria, de igual modo que en su

---

<sup>14</sup> García Fernández sostiene que el Gobierno prefiere con frecuencia no ejercer su derecho, prefiriendo la votación y rechazo de las mismas, cuando cuenta con una sólida mayoría parlamentaria (García Fernández, 2012: 803).

<sup>15</sup> Esta remisión tiene una íntima conexión con la función de *indirizzo* político del Gobierno, como explica García-Escudero, ya que «la función de dirección política constituye el origen de la posición impulsora del Gobierno sobre el procedimiento legislativo. Es también esta función la que permite al Gobierno supervisar la actividad legislativa del Parlamento que no procede de él mismo, que le faculta para advertir sobre aquellas iniciativas que no se ajustan a la dirección por él fijada y que, en consecuencia, deberían ser rechazadas por las Cámaras en el trámite de toma en consideración» (García-Escudero Márquez, 2012: 901).

apdo. segundo lo hace en relación con las enmiendas, siendo en el apdo. tercero donde se expone el plazo de remisión, breve —diez días para proposiciones de ley, cinco días para las enmiendas a un proyecto o proposición de ley de procedimiento ordinario, tan solo dos en el caso de las enmiendas en el procedimiento de urgencia—.

Mención especial merece el último apartado, el quinto, de este art. 151 del Reglamento del Senado, dado que ha podido ser considerado como una suerte de mecanismo interno de la Cámara para dilucidar las posibles controversias entre un Gobierno que eventualmente ejerza un uso desmedido de su facultad de veto y un Senado que considere que tal veto no procede en un caso concreto.

Sin embargo, no es el caso, ni puede serlo, ya que la facultad atribuida al presidente de del Senado —al igual que sucede con su homólogo del Congreso—, de resolver las discrepancias en el ámbito de la calificación, es fruto de su exclusiva potestad de interpretar el reglamento de la Cámara, una potestad suya propia, no aplicable al veto dado que esta es una prerrogativa, *ex art.* 134.6 CE, del Gobierno, por lo que el presidente de la Cámara no puede incidir —ni negándola ni interpretándola— en el ejercicio de una competencia ajena.

En definitiva, el problema, de fondo y forma, es que la aplicación del art. 134.6 CE ha desbordado las previsiones constitucionales, habiendo sido utilizado *extensivamente* desde el inicial enfoque de contención de gastos presupuestarios con una perspectiva limitativa de la iniciativa legislativa de incidencia económico-financiera hacia un supuesto en el que el Gobierno bloquee iniciativas amparándose en un art. 134.6 CE de dudosa aplicabilidad fáctica en muchos de los casos.

Este hecho ha sido, naturalmente, aprovechado por el Gobierno, que ha visto en el veto la posibilidad, con criterios de oportunidad política, de limitar a las Cortes en su triple vertiente funcional: presupuestaria, legislativa y de control.

Presupuestaria, porque en el ámbito estrictamente financiero, esto es, el circunscrito a la iniciativa legislativa cuyo impacto, objetivo u objetivable afecte a la reducción de ingresos o el incremento de los gastos, ejerce naturalmente *ex art.* 134.6 CE el veto a la tramitación de la iniciativa.

Legislativa, porque sesga la capacidad de impulso y de reformulación de la acción política del Gobierno de los grupos parlamentarios de la oposición al bloquear la presentación de determinadas proposiciones de ley cuya trascendencia *pueda tener* incidencia en el Presupuesto.

Y de control, al acotar el derecho de enmienda, que ve reducido su ejercicio y eficacia política, al verse reducido a una mera *comparsa técnico-jurídica* sin mayor relevancia en el proceso de tramitación presupuestaria.

En definitiva, junto con este sesgo funcional del Parlamento, se produce también un sesgo político para los parlamentarios y los grupos en los que se insertan, dado que no pueden ejercer con plenitud sus funciones legislativa y

de control. Antes al contrario, se ven abocados a *autolimitarse* ante el temor, fundado, de ser limitados.

## 2. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La especial configuración jurídica de la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha propiciado una amplísima jurisprudencia constitucional acerca de la misma, por lo que conviene resaltar algunas sentencias de especial relevancia que han servido tanto para delimitar el diseño normativo de la Ley de Presupuestos como el respectivo ámbito competencial del Gobierno y el Parlamento en lo relativo a la norma.

En ese sentido, la temprana STC 27/1981, de 20 de julio, estableció los mimbres de la interpretación jurídico-política de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en una triple consideración: como instrumento de la función de *indirizzo* político del Gobierno, como potestad singular del Parlamento y como auténtica ley, aunque específica.

Para el Tribunal, la Ley de Presupuestos constituía un «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno», pero en el que «participa el Parlamento en función peculiar —la de su aprobación— que el art. 66.2 de la Constitución enuncia como una competencia específica desdoblada de la genérica «potestad legislativa del Estado»» (FJ 2).

Esta función de *indirizzo* en el ámbito presupuestario justifica, para el Tribunal, que «el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos que afecta a cualquier Ley, envuelve, en este caso, una restricción constitucional del debate. Y son estas limitaciones las que determinaron que la propia Constitución reduzca el papel de la Ley de Presupuestos, como vehículo de reformas tributarias» (FJ 2).

Tiempo después, la STC 63/1986, de 21 de mayo, ampliará este planteamiento, al considerar la ley como unitaria al margen de su estructura formal, especificando que el contenido de los Presupuestos Generales del Estado «integra, junto con su articulado, la Ley de Presupuestos Generales del Estado y que, por lo que se refiere a los estados de autorización de gastos, cada una de las Secciones presupuestarias —que contiene los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado— adquiere fuerza de ley a través de la norma de aprobación incluida en el art. 1 de las respectivas Leyes de Presupuestos» (FJ 5). Con esta afirmación, superaba la dicotomía que consideraba solo el articulado normativo de los Presupuestos una auténtica ley, siendo el resto puros y simples estados contables.

Poco después, la STC 65/1987, de 21 de mayo, declarará la especificidad de la función presupuestaria ejercida por las Cámaras, que se hace visible «en

las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de su ejercicio, y que la diferencian de la competencia legislativa; así, la reserva al Gobierno de la elaboración del presupuesto (art. 134.1) y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados 6.º y 7.º del mismo artículo» (FJ 3). Resalta aquí el Tribunal la reserva gubernamental en materia presupuestaria no solo en su elaboración, sino también en relación con el veto y en la imposibilidad de creación de tributos.

Añade la sentencia también una cuestión sustancial<sup>16</sup> en relación al contenido material de los Presupuestos, y es su carácter no excluyente, porque su conexión íntima con la función de *indirizzo* del Gobierno le confiere la necesidad de incluir «disposiciones relativas a materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental con el mismo, a efectos de la orientación de la política económica» (FJ 4). Con ello, Tribunal Constitucional asigna a la Ley de Presupuestos un contenido amplio, pero en ningún caso ilimitado, teniendo que tener una conexión definible con las esferas materiales presupuestarias.

Por último, y expresamente centrado en el veto presupuestario del Gobierno, el Tribunal Constitucional extenderá su capacidad a normativa extrapresupuestaria, «exigencia que, por otra parte, se extiende más allá del ámbito del procedimiento presupuestario». Una posibilidad que puede suponer, en una hipótesis no precisamente de laboratorio, «que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional; por lo que, cuando tal cuestión se plantee, será necesario examinar si las regulaciones contenidas en el articulado de la Ley de Presupuestos se encuentran relacionadas directamente» (FJ 5). Así, el Tribunal advierte de las complicaciones de un uso abusivo de la inclusión de materias *parcialmente conexas* con el ámbito

---

<sup>16</sup> La relevancia de esta sentencia, a efectos de la configuración jurídico-material de la Ley de Presupuestos, la expresa Rodríguez Bereijo cuando afirma: «Modula claramente la inicial posición del Tribunal Constitucional, más laxa y permisiva, respecto a los límites de la Ley de Presupuestos, límites que se mueven entre dos determinaciones constitucionales: una positiva, el art. 134.2 CE (lo que necesariamente tiene que contener la Ley de Presupuestos: el programa de previsión de ingresos y de autorización de gastos) y otra negativa, el art. 134.7 CE (no puede crear tributos ni tampoco modificarlos si no está habilitada expresamente para ello). Una posición más permisiva que parecía latir en la STC 27/1981 (dentro del respeto a esos dos límites extremos, la Ley de Presupuestos puede regular cualquier otra materia como una Ley ordinaria más) es cerrada ahora, a partir de esta Sentencia» (Rodríguez Bereijo, 1995: 18).

presupuestario. Uso que podría suponer la declaración de inconstitucionalidad por limitación indebida de las competencias del Parlamento.

Por otro lado, la STC 76/1992, de 14 de mayo, sentó las bases de una interpretación del contenido material de las leyes de Presupuestos que venía a romper con la perniciosa praxis constitucional y de técnica legislativa que había convertido a las leyes de Presupuestos en una suerte de *totum revolutum* o *cajón desastre normativo* donde se incluían modificaciones de toda especie y género.

Por ello, el Tribunal Constitucional señalará explícitamente, profundizando en su doctrina previa<sup>17</sup>, que para que

[...] la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (FJ 4).

Es decir, la regulación normativa tiene que tener un enlace objetivo con la orientación de la política económica al servicio de lo contenido presupuestariamente.

Un argumento que le sirve para justificar al Tribunal la limitación competencial en el ámbito presupuestario del Parlamento y la garantía de la seguridad jurídica del art. 9.3 CE, «esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.)» (FJ 4).

Por último, merecen ser resaltadas, por su sustancial relevancia, dos sentencias del Tribunal Constitucional: las SSTC 223/2006<sup>18</sup>, de 6 de julio, y

<sup>17</sup> SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 65/1987, de 21 de mayo; 126/1987, de 16 de julio; 134/1987, de 21 de julio, y 65/1990, de 5 de abril.

<sup>18</sup> La STC 223/2006 resolvía tardíamente —nada menos que nueve años después— dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por senadores del Grupo Socialista contra los arts. 111.1 (párr. segundo) y 121.4 (párr. segundo) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por Acuerdo del Pleno de la Cámara de 29 de mayo de 1997, por posible infracción del art. 61 b) del Estatuto de Autonomía. El Tribunal inadmitió el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno y estimó el de los senadores socialistas, declarando la inconstitucionalidad y,

242/2006<sup>19</sup>, de 24 de julio. Sentencias que resolvían un recurso de inconstitucionalidad y un recurso de amparo, respectivamente, en los que el conflicto Gobierno-Parlamento a causa del veto lo protagonizaba el Gobierno autonómico.

La primera de ellas, la STC 223/2006, enfrentaba a la Asamblea de Extremadura y al Gobierno regional a causa de sendas modificaciones del reglamento de la Cámara sobre la tramitación de iniciativas de índole presupuestaria que requiriesen la conformidad del Ejecutivo autonómico.

El tenor de las modificaciones aprobadas situaba en el Pleno de la Cámara, en caso de que se produjese una disconformidad *infundada* —léase poco justificada o razonada—, de la Junta a la tramitación de enmiendas a proyectos de ley o proposiciones de ley, la resolución de las controversias suscitadas entre el criterio del Gobierno autonómico y la interpretación de la Mesa. Es decir, desplazaba al seno de la Cámara una decisión que, desde un punto de vista de la competencia presupuestaria, era única y exclusivamente del Ejecutivo regional y suponía, en la práctica, permitir que la Asamblea regional decidiese sobre la disminución de ingresos o el incremento de gastos presupuestarios.

Para el Alto Tribunal, volviendo a la conexión anteriormente manifestada entre Presupuesto y democracia parlamentaria, «la ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica». Confianza<sup>20</sup> que, en el segundo caso:

---

consecuentemente, la nulidad de los apdos. segundo del art. 111.1 y segundo del art. 121.4 del Reglamento de la Asamblea.

<sup>19</sup> La STC 242/2006 resolvía el recurso de amparo interpuesto contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 30 de enero de 2001, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 29 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación del art. 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la comunidad. El Tribunal denegó el amparo solicitado.

<sup>20</sup> Marrero, muy crítico con la argumentación esgrimida en la sentencia, rechaza este planteamiento del Tribunal, al afirmar la nula conexión entre la confianza parlamentaria y la aprobación del Presupuesto. Así, sostiene: «La aprobación de un presupuesto nada tiene que ver, en estrictos términos técnico-jurídicos, con el otorgamiento por el Parlamento de su confianza al Gobierno. Por el contrario, simplemente supone la conformidad o no, o en mayor o menor medida, con un determinado programa económico y, en definitiva, la fijación parlamentaria del que se considere procedente,

[...] se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución. Puede pretender, en definitiva, que sólo sea relevante la oposición a su programa de gobierno traducida en una retirada formal de la confianza obtenida con la investidura y que, constante esa confianza, no se dificulte la ejecución del programa del Gobierno haciéndolo impracticable con la desnaturalización del programa económico sobre el que se asienta. Éste es el fundamento de la facultad que se le reconoce al Ejecutivo para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar el instrumento económico de su acción de gobierno (FJ 5).

Ello le lleva a concluir al Tribunal que la reforma reglamentaria operada subvierte el modelo de parlamentarismo racionalizado autonómico, alterando el equilibrio de Poderes entre la Junta y la Asamblea, al erigir a la Mesa y el Pleno.

[...] en jueces de si concurren o no las circunstancias que permiten al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura oponerse a la tramitación de iniciativas normativas que alteren el equilibrio presupuestario. Esto, sencillamente, supone modificar la regla prevista en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que en su artículo 60 b) establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la conformidad para tramitar toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, sin prever los límites a dicha potestad que se derivan de las normas recurridas (FJ 6).

El Tribunal Constitucional traslada así a la esfera competencial autonómica el modelo definido para las relaciones Gobierno-Cortes en lo relativo al veto presupuestario.

Por su parte, la STC 242/2006 plantea una cuestión diferente, aunque conexas, dado que lo que ventilaba era la *disconformidad* en la tramitación del Gobierno vasco a una proposición de ley del Grupo Popular sobre la modificación de un precepto del régimen presupuestario vasco. La argumentación del Ejecutivo vasco, según la cual la iniciativa suponía una reducción de ingresos presupuestarios, fue considerada como insuficientemente justificada a

---

cuyo desarrollo o ejecución corresponderá al Gobierno en ejercicio de su función de dirección política y económica, sustentado en la confianza que tiene del Parlamento en virtud de los mecanismos que al efecto se hallan específica y formalmente establecidos» (Marrero García-Rojo, 2007: 320).



tenor de los recurrentes, ya que su proposición suponía una disminución futura, no presente, de los ingresos, motivando por ello la interposición del recurso de amparo, posteriormente desestimado.

Para el Tribunal Constitucional, tras recordar las facultades inherentes al *ius in officium*, otorga un papel aún mayor al desempeñado por la Mesa de la Cámara, que se manifiesta, esencialmente, en el plazo de respuesta atribuido al Gobierno, el carácter expreso del veto y su base en el aumento de créditos o disminución de ingresos, por lo que «resulta evidente que la Mesa del Parlamento Vasco tiene encomendado el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno», como se percibe en que el propio reglamento parlamentario «otorga a la Mesa del Parlamento cierto margen de interpretación sobre cuándo puede considerarse que dicho impacto se produce» (FJ 3). Establece, por tanto, el Tribunal que la Mesa debe ejercer un doble control, formal —de cumplimiento de los requisitos que determinan la propia existencia del veto— y de orden material —esto es, un margen interpretativo en torno a la razonabilidad justificativa del veto—.

Por último, concluye el Tribunal que, precisamente porque la potestad de veto del Gobierno se encuentra sometida a límites formales y materiales, ello «abre las puertas a un control desde la perspectiva de la proporcionalidad y la razonabilidad», por lo que «es evidente que tanto la Mesa del Parlamento como este Tribunal deben limitarse a un control de una menor intensidad». Unas afirmaciones que, sin embargo, le llevan a entender, en el caso concreto, que «es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno». Fuera de estos casos, la intervención del propio Tribunal debe limitar su control «a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables» (FJ 6).

#### IV. USO, ABUSO y REFORMA

##### 1. EL VETO PRESUPUESTARIO DURANTE LA PRORROGATIO GUBERNAMENTAL EN LA XI LEGISLATURA

La larga e insólita interinidad del Gobierno en funciones en la brevísima XI legislatura (enero-mayo 2016), y los inicios de la XII (desde julio hasta finales de octubre de 2016)<sup>21</sup>, produjo una parálisis del Ejecutivo que, sin

<sup>21</sup> El Gobierno se mantuvo en funciones desde el 21 de diciembre de 2015 hasta el 29 de octubre de 2016, cuando la XII legislatura llevaba ya tres meses de andadura, desde julio.

embargo, no se trasladó al Legislativo, que pretendió ejercer con plenitud sus facultades y competencias.

Se produjo entonces una tensión, *in crescendo*, que culminaría a principios de junio, ya disueltas las Cortes ante la inminente convocatoria electoral del 20 de junio, con la interposición por parte del Congreso de los Diputados de un conflicto de atribuciones a causa de la negativa del Gobierno a someterse al ejercicio de la función parlamentaria de control.

En ese contexto, no obstante, el Ejecutivo intentó limitar la actividad del Congreso, haciendo uso de su capacidad de veto, que se manifestó hasta en diez ocasiones<sup>22</sup> aduciendo un sustancial incremento del gasto<sup>23</sup>. Una práctica que contrastaba con la legislatura precedente, donde no lo había ejercido a causa de su mayoría absoluta.

La novedad no era tanto esta, puesto que el veto había sido utilizado desde principios de los años ochenta, sino que era la primera vez que lo usaba un Gobierno en situación de *prorrogatio*. Un hecho que incrementó la tensión ya existente entre Congreso y Gobierno, al considerar el primero que el Gobierno no solo no se sometía a la función de control, sino que parecía que lo controlaba a él.

---

<sup>22</sup> De las diez iniciativas, todas ellas proposiciones de ley, seis habían sido presentadas por los grupos parlamentarios (cinco del PSOE: Proposición de Ley Orgánica sobre la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa; Proposición de Ley de reforma de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses; Proposición de Ley de protección de los consumidores vulnerables y contra la pobreza energética; Proposición de Ley sobre la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública, y Proposición de Ley de modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados; y una de Ciudadanos: Proposición de Ley de modificación de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, para la exención de las instalaciones que operen en régimen de autoconsumo vinculadas al ciclo del agua hasta el 31 de diciembre de 2019), y las otras cuatro, de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas (Islas Baleares: Proposición de Ley de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización; Galicia: Proposición de Ley Orgánica de transferencia de la titularidad y competencias de la AP-9 a la Comunidad Autónoma de Galicia; Murcia: Proposición de Ley sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo, y País Vasco: Proposición de Ley de creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto).

<sup>23</sup> Las cifras de aumento del gasto calculadas por el Gobierno alcanzaban los 5000 millones de euros.

En ese sentido, la Mesa del Congreso, en la que el Gobierno no contaba con la mayoría del grupo parlamentario que le sustentaba dada la debilidad de la *mayoría minoritaria* gubernamental, estimó que la argumentación esgrimida por el Ejecutivo en su disconformidad a la tramitación no estaba lo suficientemente razonada como establece el Reglamento en varias de las proposiciones de ley vetadas —concretamente, en dos de ellas, las relativas a la paralización del calendario de implantación de la Ley Orgánica para Mejora de la Calidad Educativa y la de modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados—, por lo que, pese al veto del Gobierno, decidió admitirlas a trámite<sup>24</sup>.

Poco después, y tras un requerimiento fallido, el Gobierno respondió a este nuevo conflicto entre Poderes de la misma manera que lo había hecho el Congreso pocos meses antes: interponiendo un conflicto de atribuciones<sup>25</sup> ante el Tribunal Constitucional al considerar válidos los argumentos aducidos<sup>26</sup> en la manifestación de su disconformidad con la tramitación de las dos iniciativas.

---

<sup>24</sup> Este íter jurídico se produjo a caballo entre la XI y la XII legislaturas, dado que, tras esta admisión a trámite (18 de octubre de 2016), el Consejo de Ministros, ya investido, remitió un requerimiento a la Mesa (18 de noviembre), que, de nuevo, fue rechazado por la Mesa en su reunión de 20 de diciembre.

<sup>25</sup> El Gobierno acordó interponer el conflicto de atribuciones en su Consejo de Ministros de 13 de enero de 2017. De hecho, se interpusieron dos conflictos, uno por cada iniciativa tramitada.

<sup>26</sup> Según afirmaba el Gobierno (véase la Referencia del Consejo de Ministros de 13 de enero de 2017), en relación con la proposición de ley relativa a los trabajadores subcontratados: «El Gobierno acompañó su oficio de disconformidad de un informe en el que el Ministerio de Hacienda señalaba el aumento de gasto en las empresas del sector público estatal en el presupuesto en vigor como consecuencia del incremento del gasto total en sueldos y salarios que causaría la aprobación de la mencionada proposición de ley. Así, las empresas públicas tuvieron un gasto total en sueldos y salarios de 5963 millones de euros, por lo que el incremento de gasto en las actividades subcontratadas estaría en el entorno de sesenta millones de euros anuales, utilizando valores del año 2013». Por su parte, respecto del veto presupuestario a la proposición de ley referente al calendario de implantación de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, se afirmaba: «El oficio de disconformidad del Gobierno se acompañó de un informe en el que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte cuantificaba en unos seiscientos millones de euros la pérdida de ingresos procedentes de fondos comunitarios derivada de la aprobación de la mencionada proposición de ley orgánica». En ambos casos, las dos iniciativas fueron tomadas en consideración y debatidas el 20 de diciembre y el 15 de noviembre, respectivamente.

Ciertamente, se ha evidenciado con ello una extraña paradoja: un Gobierno parlamentariamente débil y cesado ejerce prácticamente con plenitud sus competencias en relación con el Parlamento mientras que este se ve imposibilitado de realizar dos de las tres que tiene constitucionalmente encomendadas: el control al Gobierno y la aprobación legislativa.

Sin embargo, más allá de eso, de por sí revelador desde un punto de vista político, lo cierto es que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, mientras se encuentra en funciones, el Gobierno *sigue siendo Gobierno*, aunque limitado. Ello significa, en lo que nos ocupa, que el Ejecutivo cesado encuentra la justificación de su veto a enmiendas y proposiciones de ley en la vinculación que le une al Presupuesto en vigor, por lo que puede —y, más importante aún, debe— ejercer el veto presupuestario mostrando su disconformidad con las iniciativas que trata de aprobar el Parlamento si resultan contrarias —incrementando gastos o reduciendo ingresos— a la orientación económica conectada con el Presupuesto *vivo*<sup>27</sup>. Lo que no puede hacer es utilizar dicho veto para limitar la acción política parlamentaria de la oposición.

Hay que tener en cuenta que, aunque el Presupuesto, tal y como afirmó la STC 27/1981, constituye un vehículo de orientación y dirección de la política del Gobierno, es también, y sobre todo, una ley. Ley singular y específica, pero ley, que vincula con sus principios de anualidad y universalidad al Gobierno, goce este de *plenitudo potestatis* o se encuentre en funciones.

## 2. LAS SSTC 34/2018 Y 44/2018

En abril de 2018, dos sentencias, la STC 34/2018, de 12 de abril, y la STC 44/2018, de 26 de abril, desestimaban los dos conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales interpuestos por el Gobierno el año anterior, rechazando la supuesta injerencia en sus funciones aducida en los mismos.

---

<sup>27</sup> García Fernández sostiene que el Gobierno en funciones posee la misma legitimación que el que se encuentra en *plenitudo potestatis*, dado que el bien jurídico protegido es la intangibilidad del Presupuesto. Así, sostiene que la propia ley del Gobierno «limita las funciones del Gobierno cesante al despacho ordinario de los asuntos políticos, pudiendo considerarse, a mi juicio, que la defensa de la intangibilidad de la Ley de Presupuestos entra dentro de la acción de despacho ordinario porque se trata de asegurar la vigencia y la eficacia de una norma legislativa preexistente [...]. Es más, al vedar al Gobierno cesante la iniciativa presupuestaria, adquiere más valor el Presupuesto vigente que, con mayor motivo, se debe defender ya que no es posible elaborar uno nuevo» (García Fernández, 2017: 277).

Por lo que respecta a la primera de ellas, la STC 34/2018, de 12 de abril, se resolvía el conflicto interpuesto por el Gobierno contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 18 de octubre de 2016 —ratificado el 20 de diciembre—, de tramitar una proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista para suspender el calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa.

Para el Gobierno, aun siendo esta la primera vez que se plantea un conflicto de esta naturaleza sobre el que no hay jurisprudencia constitucional, existen precedentes en los usos parlamentarios<sup>28</sup>, especialmente en la IX legislatura, habiéndose llegado a permitir que las disconformidades expresadas por el Gobierno fuesen sucintas y sin detallada argumentación.

Sin embargo, para el Gobierno, el ejercicio de esta disconformidad durante la XII legislatura se ha manifestado siempre de forma pormenorizada y basada en criterios estrictamente presupuestarios, y, en el caso concreto en cuestión, se ha motivado suficientemente explicando que la proposición de ley vetada afectaba al Presupuesto en vigor, y, estando prorrogados, también a los de 2017. Con ello, se ha cumplido con los requisitos de no arbitrariedad y razonabilidad recogidos en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio.

Por otro lado, el Gobierno entiende que se ha producido una inexplicable asimetría en la tramitación de la iniciativa, toda vez que otro grupo parlamentario, el Mixto, registró una proposición de ley con el mismo tenor que la registrada por el Grupo Socialista. Esta iniciativa, habiendo sido vetada por el Gobierno, acordó la Mesa que no procedía su toma en consideración. Por lo tanto, deduce el Gobierno, se ha producido por parte de la Mesa un uso arbitrario y abusivo de su facultad de calificación, al valorar de forma distinta dos iniciativas completamente iguales introduciendo un vector de oportunidad política incompatible con las funciones de la Mesa, que debe atenerse a criterios técnico-jurídicos.

Por su parte, las Cortes adujeron que el Gobierno, en sus escritos de motivación del veto a la proposición de ley, no aportó prueba alguna de los hechos alegados, ya que ni siquiera identificaron la partida presupuestaria que hubiese demostrado que la financiación de la Ley 8/2013 con cargo al Fondo Social Europeo era un ingreso presupuestario del Estado y que, por lo tanto, el veto encontraba su justificación en la posible merma de dichos ingresos presupuestarios del Presupuesto aprobado y en vigor. Reveló, más bien, «disminuciones futuras de ingresos no tributarios, en base a decisiones del fondo

---

<sup>28</sup> En las legislaturas I (1979-1982), II (1982-1986), IX (2008-2011) y XII (2016-actualidad).

social europeo también futuras y condicionales, que además se referirían a una también eventual repercusión en estados financieros de ingresos no tributarios de las Comunidades Autónomas».

Además, la defensa de las Cortes explicó el sentido del art. 134.6 CE, que no permite al Gobierno un poder incondicionado de oposición a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que puedan suponer un incremento de créditos o reducción de ingresos presupuestarios sin vinculación precisa con la Ley de Presupuestos. Una cuestión que se agrava en el caso —entonces— de un Presupuesto prorrogado, ya que el uso del veto se vincula con la continuidad de la confianza de la Cámara —manifestada con anterioridad con ocasión de la investidura parlamentaria—, expresada con la aprobación de la Ley de Presupuestos, por lo que, hasta que no se produjese la primera aprobación de dicha ley, la potestad del art. 134.6 CE sería inaplicable.

Por último, la afirmación del Gobierno en relación con los *usos parlamentarios* en el ámbito del veto presupuestario realizados a lo largo de legislaturas precedentes es rebatida por las Cortes, que sostienen, en primer lugar, que la Mesa, al amparo de su libertad de decisión, no se encuentra vinculada por los acuerdos adoptados en el pasado, ya que cada iniciativa parlamentaria es tramitada de forma singularizada; y que, en segundo lugar, la práctica precedente no puede ser calificada de uso o costumbre parlamentaria, puesto que esta, por su propia naturaleza jurídica en el esquema de fuentes del derecho, se aplica en ausencia de ley, lo que no ocurre en el caso por encontrarse amparada por el reglamento parlamentario, siendo por ello una potestad reglada.

El Tribunal Constitucional, tras reconocer la singularidad técnico-jurídica de la Ley de Presupuestos como norma de contenido delimitado y duración determinada, y su intrínseca conexión con la función de *indirizzò* atribuida constitucionalmente al Gobierno, entiende:

La conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo, pues su fin, [...] es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE). Por ello, aunque el denominado «veto presupuestario» sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, [...] lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno (FJ 6).

Sin embargo, precisa el alcance del veto presupuestario contenido en el art. 134.6 CE desde un punto de vista objetivo, temporal, de motivación y, por último, procedimental.

En relación con el primero, el alcance objetivo, determina que «la limitación que al poder legislativo del Parlamento establece el artículo 134.6 CE sólo es predicable de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, esto es, sobre “los gastos e ingresos del sector público estatal” (art. 134.2 CE)», de lo que se deduce que «se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva» (FJ 7).

Respecto del alcance temporal, en conexión con lo anterior, establece que la conformidad gubernamental habrá de referirse «al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad [...], entendiendo por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria», siendo así que «no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros», lo que incluye los denominados escenarios presupuestarios plurianuales, dado que «tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto» (FJ 7).

En cuanto al alcance de la motivación, por su parte, será suficiente que el Gobierno «precise adecuadamente los concretos créditos que se verían directamente afectados, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor», dado que el objeto del veto desde la perspectiva de la división de Poderes es «salvaguardar el propio plan presupuestario; esto es, el contenido mínimo, necesario e indisponible de toda ley de presupuestos» (FJ 7) como potestad exclusiva del Gobierno.

Por último, en relación con la referencia al procedimiento, para el Tribunal Constitucional, la Mesa puede ejercer una limitada función de calificación del criterio del Gobierno, siendo, en todo caso, de carácter técnico-jurídico, a efectos de «comprobar que el veto ejercido es efectivamente de índole presupuestaria [...]. Para ello, la Mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto» (FJ 7).

Todo ello le lleva al Alto Tribunal a concluir, en relación con el conflicto de atribuciones interpuesto por el Gobierno y, concretamente, con la proposición de ley cuya disconformidad no fue admitida por la Mesa del Congreso, que no se ha producido un menoscabo en la competencia del Ejecutivo, desestimando con ello el conflicto. Para el Tribunal el Gobierno no ha precisado ni la iniciativa legislativa afectada ni su conexión con el presupuesto en vigor, ni, en suma, la pérdida de ingresos —que es tan solo una eventualidad sujeta a las instituciones europeas que, por la mera modificación normativa, no van a dejar de financiar—.

Concluye, en definitiva, el Tribunal Constitucional:

El artículo 134.6 CE contiene una prerrogativa del Ejecutivo que tiene, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que

debe por ello verse afectada [...] el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE) (FJ 9).

En relación con la segunda sentencia, la STC 44/2018, de 26 de abril, resolvía el conflicto de atribuciones interpuesto por el Gobierno contra los acuerdos de la Mesa del Congreso que rechazaron su veto presupuestario a una proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre la modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados.

La argumentación esgrimida por ambas partes fue prácticamente idéntica a la utilizada con ocasión del recurso que posteriormente daría lugar a la STC 34/2018, aunque las peculiaridades del caso recomiendan una síntesis somera de la controversia suscitada.

Para el Gobierno, basándose en un informe elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista supondría, en el ámbito del sector público empresarial, que la empresa pública donde se ejecuta una subcontrata debería garantizar que las condiciones pactadas en el convenio para sus trabajadores se aplicarían también a los de la subcontrata, lo que reduciría su beneficio, conllevando una disminución de los ingresos del Estado en el ejercicio del Presupuesto entonces en curso, 2016. Con base en este análisis, considera que ha detallado su disconformidad cumpliendo los requisitos de razonabilidad y no arbitrariedad.

Las Cortes, por el contrario, fundamentan lo mismo que ya resaltaron en la sentencia precedente: que el informe remitido por el Gobierno y sobre el que basa su disconformidad no identifica de forma concreta las partidas afectadas por el supuesto incremento del Presupuesto aprobado, sino «una mera evaluación de impacto económico, atendiendo a los costes, pero no la justificación de un aumento de un crédito presupuestario en sentido formal». Todo ello, sin olvidar que, pese a lo aducido por el Gobierno, «los trabajadores de las empresas que contratan con las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales no tienen la condición de personal laboral estatal», por lo que el supuesto incremento del gasto no se incluiría en los Presupuestos Generales del Estado, dado que solo afectaría a trabajadores del sector privado. Se deduce de ello, por lo tanto, que la actuación de la Mesa ha



sido correcta. Máxime si se tiene en cuenta que ha analizado con detalle la disconformidad planteada por el Gobierno sin apreciar, doblemente, que el ejercicio del veto estuviese en modo alguno motivado por no existir conexión real y efectiva entre la iniciativa propuesta y su impacto presupuestario.

El Tribunal Constitucional apuntala en esta sentencia, de menor entidad, la doctrina ya señalada con ocasión de la STC 34/2018 en el ámbito de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, de tal suerte que, «aunque el denominado “veto presupuestario” sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el Presupuesto cumple al servicio del Gobierno» (FJ 4), por lo que se debe ceñir «a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva. Lo contrario supondría una interpretación extensiva de los límites contenidos en el artículo 134 CE» (FJ 5).

En suma, el Tribunal Constitucional desestima el conflicto interpuesto por el Gobierno al entender que no se ha producido «el menoscabo de la competencia reconocida por el artículo 134.6 CE» (FJ 6), ya que el veto ejercido no se encuentra justificado con su presupuesto habilitante, esto es, «precisar adecuadamente las concretas partidas presupuestarias del presupuesto en vigor que se verían directamente afectadas por esa iniciativa legislativa, limitándose a aportar una estimación de impacto económico, insuficiente por tanto a estos efectos» (FJ 7). Es decir, un juicio hipotético, de imposible verificación.

Con posterioridad, aunque no derivados de conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales sino en vía de amparo, se han producido otros dos pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional en materia de veto presupuestario<sup>29</sup>, que han ratificado, en todos sus términos, la doctrina asentada con las SSTC 34 y 44/2018.

---

<sup>29</sup> Son la STC 94/2018, de 17 de septiembre; y la STC 139/2018, de 17 de diciembre, estimatorias en ambos casos. Respecto de la primera, resolvía un recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso contra los acuerdos de la Mesa que, estimando el veto del Gobierno, no sometió para su toma en consideración la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España. En relación con la segunda, se interpuso por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra los acuerdos de la Mesa que, tras el veto ejercido por el Gobierno, consideraron no someter a toma en consideración la proposición de ley sobre modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. En las dos sentencias, el Tribunal declaró vulnerado el art. 23.2 CE en conexión con el art. 23.1 CE, declarando la nulidad de los acuerdos de la Mesa y el retortamiento de las actuaciones hasta el momento anterior a los acuerdos impugnados.

### 3. PROPUESTA DE REFORMA

La situación vivida en el Congreso de los Diputados impulsó al Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea a la presentación en mayo de 2017 de una proposición de reforma<sup>30</sup> del Reglamento del Congreso de los Diputados, concretamente de sus arts. 111 y 126.

Una presentación que venía justificada porque en marzo de 2017 el Gobierno había mostrado su disconformidad con un elevado número de iniciativas de la oposición —veinte, para ser exactos— de las que en trece la Mesa había solicitado un informe a la Secretaría General sobre el criterio de motivación del Gobierno.

Los proponentes exponían en el texto de su propuesta la defensa esgrimida por la Cámara en relación con el conflicto de atribuciones que le había interpuesto el Gobierno apenas tres meses antes, donde se afirmaba que «la justificación del Gobierno ha de estar motivada para el caso concreto y así debe ser analizada por la Mesa. La sujeción de los poderes públicos a la Constitución y a las leyes, consagrada en el artículo 9 de la Constitución, impide concluir que siempre el veto del Gobierno tenga que ser aceptado por la Cámara, sólo porque otras veces —y para otros casos— lo haya podido aceptar».

La propuesta de reforma pretendía modificar el art. 111 del Reglamento, dado que el mismo «no establece un protocolo de actuación que refleje los requisitos formales y de motivación a los que debe someterse el Gobierno para justificar su disconformidad y, por otra, genera absoluta inseguridad jurídica al establecer en su número 4 que el Gobierno puede manifestarla en “cualquier momento de la tramitación» de un Proyecto de Ley”, y el art. 126 del Reglamento.

Por lo que respecta al art. 111, las modificaciones sustanciales afectaban a los puntos 4 y 5, donde se establecía, respectivamente, que, «en el ejercicio de sus funciones de calificación de enmiendas, la Mesa de la Comisión correspondiente podrá recabar informe a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales sobre el impacto presupuestario de las enmiendas presentadas a un Proyecto o Proposición de Ley», y, «si el Gobierno no diese respuesta a la Ponencia encargada o justificase su disconformidad sobre las no contempladas por ésta, de forma expresa y motivada, dentro del plazo de quince días, se entenderá que el Gobierno expresa su conformidad respecto de todas las enmiendas publicadas». Es decir, en la propuesta la Mesa se atribuye la potestad de valoración económico-presupuestaria de las enmiendas a un determinado proyecto de ley al margen de la valoración del mismo que haga el Gobierno.

---

<sup>30</sup> BOCG del Congreso de los Diputados de 5 de mayo.

Por su parte, la modificación del art. 126 tenía como eje central los puntos 3, 4, 5, 6 y 7, que delimitaban sustancialmente el ámbito formal y material del veto presupuestario del Gobierno, especialmente en cuanto a los requisitos de temporalidad —que tendría que referirse «única y exclusivamente al ejercicio presupuestario en curso»— y de aceptación por parte de la Mesa y suministro de información adicional —que podrá, tras examinar la motivación y los requisitos formales, «decidir si acepta su disconformidad o se opone a la misma», incluyendo «la aportación de motivación adicional o complementaria»—. Un extremo, este último, que extiende a cualquier grupo parlamentario, que «podrá manifestar ante la Mesa de la Cámara su oposición a la disconformidad manifestada por el Gobierno, solicitándole que requiera al Gobierno información adicional».

La modificación del art. 126 incluía, además, que la propia Mesa podría recabar su propia información presupuestaria en caso de veto —«Cuando el Gobierno manifestara su oposición a la tramitación de una Proposición de Ley por suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos del ejercicio en curso, la Mesa podrá recabar informe a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales sobre el impacto presupuestario de la norma»—, y que, en caso de que la valoración de la motivación resultase insuficiente o no se refiera al ejercicio presupuestario, la Mesa podría «proceder a su inclusión en el orden del día del Pleno», al igual que en el caso de que la propia Mesa considerase «que su admisión pudiera suponer una eventual violación de los derechos fundamentales o de la potestad legislativa que, de conformidad con el art. 23.1 y 2 y 66.2 de la Constitución asisten a los Parlamentarios». Con ello, en un planteamiento idéntico al de la propuesta de modificación del art. 111, la Mesa ejercería una suerte de comprobación del impacto presupuestario de la proposición de ley que, en caso de estimación divergente respecto de la presentada por el Gobierno, justificaría su inclusión en el orden del día.

La toma en consideración de la iniciativa, el 24 de octubre de 2017, evidenció un apoyo considerable<sup>31</sup>, justificado porque, como afirmó el grupo proponente en boca de su portavoz parlamentario, Irene Montero, el Gobierno «está utilizando de forma abusiva e ilícita ese mecanismo para vetar leyes que dicen explícitamente en su texto que no afectan a los presupuestos vigentes y que, de afectar al presupuesto, lo harán al presupuesto futuro. Por tanto, utilizan ese mecanismo de forma abusiva<sup>32</sup>».

El planteamiento de los proponentes, a nuestro juicio, es positivo, porque pretende acotar el uso del veto presupuestario a la función que verdaderamente

<sup>31</sup> Aprobada por 177 votos a favor y 166 en contra.

<sup>32</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 85, de 24 de octubre de 2017.

tiene, esto es, proteger el Presupuesto como instrumento primordial de la función de *indirizzo* político atribuida al Gobierno en el ámbito de la dirección y orientación de la política económica.

La propuesta de reforma del Reglamento, en ese sentido, sigue la estela de lo proyectado con la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, y en su normativa de desarrollo —la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales—, que pretenden reforzar la función de control-fiscalización del Parlamento en sus relaciones con el Gobierno<sup>33</sup>.

Una iniciativa que, por lo tanto, debe ser valorada positivamente, aunque *ad cautelam*, toda vez que la falta de actividad operativa de la Oficina Presupuestaria desde su creación revela la falta de convicción en la virtualidad de la misma<sup>34</sup>, nacida, como se explicita en el artículo primero de la ley, «para el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado».

---

<sup>33</sup> Así se señala en el art. tercero de la ley, concretamente en sus apdos. a) y c), que recogen las funciones de la Oficina: «a) El seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación y el asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios, en todas aquellas consultas que éstos realicen en relación con los Presupuestos y su estado de ejecución o liquidación y respecto de los ingresos y gastos públicos. c) El seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos».

Igualmente, la Resolución de desarrollo declara, en su art. 8.1: «Corresponde a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales el seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos».

<sup>34</sup> Conviene tener presente que su tardía aprobación legal —noviembre de 2010—, y la de su normativa de desarrollo —finales de julio de 2011—, en un contexto de grave recesión económica y crecientes dudas internacionales sobre la sostenibilidad financiera de España —como se evidenciaría poco después, con la aprobación de la reforma constitucional del art. 135 CE en septiembre de 2011—, unido a la disolución anticipada de las Cortes —a finales de septiembre—, la alejó de la lista de prioridades. La persistencia de la crisis hasta finales de 2014, con una cómoda mayoría absoluta en ambas Cámaras, hizo inviable su puesta en funcionamiento. En noviembre de 2017 la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados aprobó la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre la información facilitada por la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales y la mejora de la dotación de recursos a la misma.

Surgen, en ese sentido, algunas dudas constitucionales, conectadas con el ejercicio de las funciones de la Oficina Presupuestaria, toda vez que la Mesa puede encontrarse con que, con ocasión de las discrepancias en torno a la información remitida por el Gobierno y la recabada de la Oficina, la Mesa se vea ante la obligación de deber posicionarse con lo manifestado por esta última, con lo que, en definitiva, se acabaría desnaturalizando el ejercicio del veto por parte del Gobierno.

Hay que tener en cuenta que lo que acabaría produciéndose, *stricto sensu*, no es un debate «técnico» en torno a datos contables que puedan interpretarse de forma distinta por parte del Gobierno y el Parlamento, sino un *debate de orientación de la política económica* amparado en datos económico-financieros, y esa competencia es exclusiva del Ejecutivo con base en los arts. 97 y 134 CE.

Si la Mesa pudiera, siempre, *interpretar y contraponer* sus propios datos a los suministrados por el Gobierno en el ejercicio de su legítima conformidad en la tramitación de proposiciones de ley o de enmiendas a sus propios proyectos de ley, no a título *consultivo o deliberativo*, sino *ejecutivo*, estaría interfiriendo en la función de *indirizzo* del Gobierno.

Resulta, por tanto, relevante discernir, acotándolo, el estricto ámbito donde puede operar el veto presupuestario del Gobierno para no ser omnímodo e ilimitado, pero, también, cómo puede el Parlamento ejercer su función de control en el ámbito presupuestario desde el respeto a la exclusiva esfera competencial del Ejecutivo.

## V. CONCLUSIONES

La naturaleza eminentemente política de la Ley de Presupuestos Generales del Estado imprime un carácter especial a una norma, dotada, *per se*, de una enorme complejidad técnico-contable, lo que permite definirla como una ley singular, fruto del proceso de colaboración entre un Ejecutivo responsable de su elaboración y ejecución y un Legislativo encargado de su examen, enmienda y aprobación.

Su condición de ley de dirección y orientación de la política económica del Gobierno contribuye a situarla, gracias a los principios de anualidad y universalidad que la impulsan, como un eje central de la función de *indirizzo* político del Gobierno y motor de su acción política.

En ese sentido, la disconformidad manifestada por el Gobierno —el llamado «veto presupuestario»— del art. 134.6 de la Constitución colabora al cumplimiento de ese fin, al articularse como un *mecanismo constitucional de defensa* de la integridad del Presupuesto aprobado, limitando las funciones legislativa y de control del Parlamento.

Sin embargo, la bondad de este instrumento ha propiciado que, en ocasiones, el Ejecutivo hiciese un uso indebido del mismo con una *vis expansiva*, ejerciendo el veto de forma injustificada en algunos casos, bien fuese proyectándolo a iniciativas cuyo impacto presupuestario se evidenciase en ejercicios futuros, bien fuese considerando razones económico-financieras en iniciativas o enmiendas de contenido muy limitadamente contable.

Con ello, se ha producido una evidente restricción de las funciones legislativa y de control del Parlamento, que se ha hecho extensiva al *ius in officium* de los parlamentarios, fortaleciendo con ello el ámbito competencial del Ejecutivo en detrimento del Legislativo. Un conflicto entre Poderes del Estado en el que siempre el equilibrio entre los mismos ha acabado balanceado en favor de un Gobierno deseoso de ejercer sus competencias frente a un Parlamento ávido por controlarlas.

Una situación que, incluso, persistió durante la larga interinidad gubernamental del Gobierno en funciones, en la que el Gobierno trató de frenar las iniciativas y enmiendas de contenido presupuestario, aunque, en este caso, a diferencia de lo evidenciado en relación con el control parlamentario, el Gobierno debiese ejercer dicho veto no tanto desde la perspectiva del *indirizzo* —que no tenía por encontrarse cesado y carente de la confianza de la Cámara—, sino como garante del Presupuesto en vigor.

No obstante, la situación vivida desde la XI legislatura ha propiciado un cambio de signo en esta aparentemente perdida batalla por el control del Presupuesto, fruto de una hiperfragmentación parlamentaria en el Congreso de los Diputados —no así en el Senado, donde persiste una cómoda mayoría absoluta—, que ha roto el tradicional vector mayoría parlamentaria-Gobierno, forjando un Gobierno de *mayoría minoritaria* sustancialmente débil en sus relaciones con el Parlamento.

En este contexto, se ha constatado también otro escenario de ruptura en las otrora pacíficas relaciones Gobierno-Parlamento, que alcanzó su punto álgido en enero de 2017, cuando el Ejecutivo interpuso dos conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional contra el Parlamento, que había decidido incluir en el orden del día y debatir dos iniciativas en contra del criterio de conformidad del Gobierno.

En sendas sentencias, las SSTC 34/2018 y 44/2018, el Tribunal Constitucional ha delimitado la naturaleza y alcance del art. 134.6 CE, consagrando su funcionalidad, pero estableciendo que su ejercicio debe dirigirse a proposiciones de ley o enmiendas cuya incidencia sea directa, real y efectiva —no hipotética, por lo tanto—, debiendo afectar a un presupuesto en vigor —no futuro, salvo en el caso de escenarios presupuestarios plurianuales—, y con la precisión de los concretos créditos presupuestarios afectados —lo que excluye, por lo tanto, los informes de estimaciones de impacto económico—.

En esta línea, se ha presentado también alguna propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados tendente a acotar el veto presupuestario del Gobierno, fortaleciendo la posición del Parlamento, utilizando para ello la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, que ejercería, en consonancia con lo establecido en su ley de creación, el «asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado».

Una iniciativa positiva, que debe ser tomada, no obstante, con cautela, toda vez que existen dudas constitucionales en torno al alcance de la limitación del veto presupuestario del Gobierno dada su intrínseca conexión con la función de *indirizzo* político.

### Bibliografía

- Albiñana García-Quintana, C. (1991). Principios constitucionales del sistema presupuestario. En S. Martín-Retortillo Baquer (coord.). *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (pp. 4169-4212). Madrid: Editorial Civitas.
- Caamaño Domínguez, F. (1993). Sobre la Ley de Presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo. *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 43 (224), 335-350.
- Cazorla Prieto, L. M. (1980). Artículo 134.5. En F. Garrido Falla (dir.). *Comentarios a la Constitución* (pp. 1413-1448). Madrid: Editorial Civitas.
- García-Escudero Márquez, P. (2012). Artículo 126. En M. R. Ripollés Serrano (coord.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 883-909). Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Fernández, J. (2017). La actividad legislativa de las Cortes con el Gobierno en funciones. En E. Aranda (coord.). *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones* (pp. 267-283). Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Fernández, L. (2012). Artículo 111. En R. M. Ripollés Serrano (coord.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 799-804). Madrid: Congreso de los Diputados.
- García García, J. L. (1985). Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. En VV. AA. *Funciones financieras de las Cortes Generales* (pp. 283-380). Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Morillo, J. y Pérez Tremps, P. (1998). Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del «veto presupuestario». *Parlamento y Constitución*, 2, 9-44.
- Giménez Sánchez, I. M. (2008). *Las competencias presupuestarias del Parlamento*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González del Campo, L. (1995). Las leyes de presupuestos en la Constitución española de 1978: configuración constitucional y límites materiales. *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 45 (236), 373-414.
- Marrero García-Rojo, Á. (2007). El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario (comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, 309-359.

- Menéndez Moreno, A. (1988). *La configuración constitucional de las leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Valladolid: Editorial Lex Nova.
- Recoder de Casso, E. (1979). El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado. *Revista de Derecho Político*, 4, 107-123.
- Rodríguez Bereijo, Á. (1968). La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el derecho positivo español. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, 12 (33), 437-492.
- (1979). La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978. En *Hacienda y Constitución* (pp. 155-242). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- (1995). Jurisprudencia constitucional y derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 44, 9-64.



# UNA REVISIÓN DE LA TEORÍA DE LA ESCUELA PÚBLICA NEUTRAL EN ESPAÑA<sup>1</sup>

## A review of the theory of the neutral common school in Spain

ANA LLANO TORRES

Universidad Complutense de Madrid  
anallano@der.ucm.es

### *Cómo citar/Citation*

Llano Torres, A. (2019).

Una revisión de la teoría de la escuela pública neutral en España.

*Revista de Estudios Políticos*, 183, 101-128.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.04>

### **Resumen**

Basándose en el trabajo de Glenn sobre el mito de la escuela pública en los Países Bajos, Estados Unidos y Francia, y en dos estudios de la autora sobre los sistemas educativos español e italiano, este artículo constata un modo difundido de concebir las escuelas pública y privada como lugares de lo universal y lo particular, según una comprensión de lo público y lo privado ligada a la noción de neutralidad de la escuela pública. Para aclarar este concepto, se examinan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español y la doctrina. Su examen revela que la noción de neutralidad se usa en diversos sentidos y con intenciones opuestas, a menudo en positivo. Pero no faltan críticas a esta noción dignas de atención. El estudio de conceptos como neutralidad liberal/laicidad republicana, neutralidad-abstención/neutralidad-confrontación, pluralismo interno/externo, ideario constitucional y adoctrinamiento permite considerar la oportunidad de pasar del neutralismo al pluralismo. La lógica del pluralismo parece más acorde con la naturaleza de la educación y la libertad de enseñanza, pero no exige de buscar consensos amplios en educación. La solución a los conflictos no puede provenir de la inhibición política, pero tampoco de uno de los modelos en discusión antes del consenso constitucional.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto I+D ref. DER2015-63823-P.

**Palabras clave**

Escuela pública; neutralidad; derechos educativos; libertad de educación; pluralismo; identidades culturales.

**Abstract**

Based on Glenn's work on the myth of the common school in the Netherlands, the USA and France, and on two previous analyses of the Italian and the Spanish educational systems, this paper shows how the understanding of the public and the private as universal and particular spaces respectively has gradually prevailed. This distinction is linked to neutrality as the ideological conception that must dominate in the public school. The paper studies the jurisprudence of the Spanish Constitutional Court and its doctrine, so as to clarify the concept of neutrality. The analysis reveals that the concept of neutrality is used in many different, even opposing, ways. Whilst often regarded positively, some criticism of the concept deserves our attention. Examination of notions such as liberal and republican laity, neutrality-abstention and neutrality-confrontation, internal and external pluralism, constitutional ideology and indoctrination, allows us to consider the possibility of passing from neutralism to pluralism. The logic of pluralism seems more aligned to the nature of education and the freedom of teaching, but without exempting us from seeking broad consensus. It is argued that the solution to educational conflicts will neither emerge from a context of political inhibition, nor from one of the models under discussion prior to the constitutional consensus.

**Keywords**

Common school; neutrality; educational rights; freedom of education; pluralism; cultural identities.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA DEL ESTADO Y DE LOS CENTROS DOCENTES PÚBLICOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TC ESPAÑOL. III. NEUTRALIDAD LIBERAL Y LAICIDAD REPUBLICANA EN LA DOCTRINA ESPAÑOLA (CON ALGUNA REFERENCIA A LA ITALIANA Y LA ALEMANA). IV. NEUTRALIDAD-ABSTENCIÓN/NEUTRALIDAD-CONFRONTACIÓN E IDEARIO CONSTITUCIONAL EN LA DOCTRINA ESPAÑOLA. DEL NEUTRALISMO AL PLURALISMO INTERNO Y EXTERNO. V. ADOCTRINAMIENTO E IDEARIO. CRÍTICAS AL NEUTRALISMO: PLURALISMO Y AUTONOMÍA DE LA ESCUELA. VI. DISCIPLINA DEL PLURALISMO, LIBERTAD DE EDUCACIÓN E INTERCULTURALIDAD: 1. Argumentos antropológicos, pedagógicos y políticos. 2. Cohesión social, diversidad de idearios y protagonismo de la sociedad civil. VII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

En su obra sobre los sistemas educativos de muy distintos países y en su compromiso con la libertad, autonomía y rendición de cuentas de la educación (Glenn *et al.*, 2012), Glenn muestra que dos posturas han convertido históricamente la educación en un campo de batalla: la visión de la escuela como lugar de integración social, promoción de la igualdad y cohesión nacional, y la exigencia de los padres de ser respetados como los responsables de la educación de sus hijos, que pueden delegar parte de esa responsabilidad en la escuela —o equivalente— que juzguen conforme a sus convicciones. Ambas responden a una exigencia digna de ser tenida en cuenta, pero, lejos de escucharse, han tendido a desconfiar la una de la otra desde la Ilustración hasta hoy.

El escenario se complica por lo que llama el mito de la escuela única: la ilusión de la neutralidad caracteriza el afán de reforma social a través de la educación controlada por el Estado y sus élites, que desde Rousseau hasta hoy trata de convertir a la escuela pública en la «iglesia oficial» de la nada neutral y nueva «religión civil» (Glenn, 2006: 22-26). Si el término *common school* alude, «en su nivel más obvio, a la escuela a la que asisten todos los niños de una comunidad», significa también un programa de reforma que procede «de las teorías políticas de la Ilustración francesa [...], y fue expresamente fomentada por los oradores jacobinos de la Convención Nacional de la Francia revolucionaria a comienzos de la década de 1790». A principios del siglo XIX la idea

inspiró una serie de ensayos en Estados Unidos, mientras en los Países Bajos se puso en práctica un sistema de *common schools* supervisadas. Se creyó que la escuela única «moldearía a los ciudadanos con las actitudes ilustradas y tolerantes» de estos reformadores educativos que en Francia, Países Bajos y EE. UU. entraron en «conflicto con los grupos sociales para los que la religión tradicional tenía una importancia decisiva» (*ibid.*: 26-27).

La historia de la educación en Occidente «podría ser escrita en términos de la lucha entre Estado e Iglesias —sobre todo, no solo, la Iglesia católica— por usar la escuela como un medio de influir en el modo en que los niños y los jóvenes percibirían el mundo y su puesto en él. La ambición por ambas partes era perfectamente entendible. Las escuelas parecían, y parecen todavía, ofrecer al Estado una oportunidad de lograr «un cierto gobierno de las mentes», según la frase de Guizot [...]. Los Estados a menudo han pretendido que sus escuelas eran “neutrales”, mientras que los grupos religiosos han replicado que ninguna educación digna de tal nombre carece nunca de una perspectiva sobre el mundo y los fines de la vida» (Glenn, 2004: 141-142).

En otro trabajo tratamos de comprobar la mayor o menor pervivencia del mencionado mito en España e Italia y de conocer su historia. Ambos países han asistido a una agria contienda entre el Estado y la Iglesia en el campo educativo: el modelo ilustrado de una escuela pública para todos, única, capaz de educar ciudadanos, chocó con las escuelas de iniciativa social, católicas en su mayoría, que se resistían a perder su hegemonía histórica. Vimos entonces el porqué de la enorme desconfianza que hay hacia los católicos que reclaman libertad de enseñanza y pluralismo (Llano, 2018: 187-215).

En Occidente se ha difundido la tesis de que la escuela pública es el espacio donde se forma en lo común, para lo que solo el Estado está legitimado, pues no cabe «educar en lo común desde ninguna opción particular»: este sería «el supuesto último y decisivo del laicismo escolar estatista» (González, 2006: 20). En la escuela deben regir la ciencia, la tradición humanista de la cultura, los valores éticos compartidos en los que se basa la convivencia pacífica, lo que supuestamente une y cohesiona a la sociedad, y no lo que diferencia a los grupos sociales, objeto solo de información, como la religión, que se relega al ámbito más sagrado de la conciencia de cada uno (Gómez Llorente, 2004: 6-10). El espacio privado es el «reino de la diversidad, la diferencia y la particularidad individual», y el espacio público neutral se constituye en una «suerte de anonimato universal» a partir de la «cancelación de la individualidad» (Palomino, 2014: 89-90).

¿En qué consiste la neutralidad de la escuela pública? ¿Es algo positivo o negativo, real o mítico, unívoco o equívoco, actual o antiguo? Para esclarecerlo, estudiaremos la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional (TC) y la doctrina española, con algunas referencias a la italiana y la alemana.

Veremos también ciertas críticas al neutralismo ligado a las nociones de adoctrinamiento e ideario, en el marco del compromiso europeo con la autonomía de la escuela. Concluiremos subrayando la pertinencia de aprender la disciplina del pluralismo, más acorde con el reconocimiento jurídico de la libertad de enseñanza y la naturaleza de la educación que la neutralidad.

## II. LA NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA DEL ESTADO Y DE LOS CENTROS DOCENTES PÚBLICOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TC ESPAÑOL

Cuando se apela a la neutralidad de la escuela pública, ¿qué significa?, ¿solo un mito? (Hillgruber, 2017: 65-112) ¿Neutralidad respecto de qué? Desde luego, no respecto de los derechos y libertades fundamentales recogidos en la Constitución española de 1978 (CE). No lo es respecto al derecho a la educación, cuya unidad de objeto funda la íntima conexión entre los distintos bienes que componen el contenido pluridimensional de la educación (STC 86/1985, FJ 3) y cuyo fin es «el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales» (art. 27.2 CE), «el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz» (art. 26.2 Declaración Universal de Derechos Humanos). La CE en materia educativa no es neutra: la huella de la democracia militante que algunos ven en el art. 27.2 CE (De Otto, 1985: 20; Fernández Miranda, 2007: 150-152) es discutida (Solozábal, 2007: 144-146; Ollero, 2005: 201 y ss.).

Ni tampoco respecto de la libertad de enseñanza, que no es una libertad abstracta, sino de un haz de libertades definidas como «proyección de la libertad ideológica y religiosa y del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos» (STC 5/81, II.7), y que abarca auténticos derechos: el derecho a crear y dirigir centros educativos (STC 77/85, II.20), el derecho a definir el ideario de tales centros (STC 5/81, II.8-10, y STC 77/85, II.7-10), el derecho de los padres a decidir qué educación quieren para sus hijos (STC 5/81, II.7), el derecho de los padres a elegir centro (STC 5/81, II.8, y STC 77/85, II.5), y el derecho de los profesores a la libertad de cátedra (STC 5/81, II.9-11). A los párrs. 2.º y 3.º del art. 27 CE se refieren Díez-Picazo (2005: 248) y Asensio (2014: 1-24).

¿De qué neutralidad se trata? El TC español suele usar el término aconfesional (en las STC 1/1981, de 26 de enero, FJ 6 y 1, y 5/1981, de 13 de febrero,

FJ 9, por ejemplo), pero también habla de separación (STC 265/1988, de 22 de diciembre, FJ 1), de neutralidad (STC 38/2007, de 15 de febrero, FJ 7), incluso de laicidad positiva (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4, y STC 154/2002, de 18 de julio, FJ 6). Este último término indica que la aconfesionalidad del Estado está al servicio de los derechos y libertades de las personas, no al revés. La libertad religiosa e ideológica, como todo derecho, es limitada, pero su interpretación debe partir del principio *pro libertate*, no de su contrario.

Según la STC 5/1981, FJ 9:

En un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la *aconfesionalidad* del Estado, todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, *ideológicamente neutrales*. Esta *neutralidad*, que no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE), es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro.

El TC usa el término «aconfesionalidad» de acuerdo con nuestra Constitución, según la cual ninguna opción confesional puede revestir el estatuto de oficial: «El Estado se prohíbe a sí mismo cualquier concurrencia, junto a los ciudadanos, en calidad de sujeto de actos o de actitudes de signo religioso» (STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 1). Pero la STC 5/1981, FJ 9, dice algo más:

La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos regulados en la LOECE impone a los docentes que en ellos desempeñan su función una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada explícita.

Según el art. 18.1 de la Ley Orgánica 8/1985 reguladora del Derecho a la Educación (LODE), de 3 de julio, «todos los centros públicos desarrollarán sus actividades con sujeción a los principios constitucionales, garantía de neutralidad ideológica y respeto a las opciones religiosas y morales a que hace referencia el art. 27.3 CE». El Estado no puede «suplir la existencia de centros docentes con su ideario educativo propio», sentenció meses antes el Tribunal Supremo (STS de 24 de enero de 1985). Al crear un centro educativo, los poderes públicos no podrán marcarlo con una opción ideológica concreta. Veamos qué dice la doctrina.

A pesar de su relevancia, no estudiaremos aquí la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), ni el derecho internacional (Meix Cereceda, 2014; 2017), en los cuales destaca el protagonismo creciente del educando como sujeto principal del derecho a la educación y el interés superior del niño como criterio a la hora de delimitar los derechos y deberes de los sujetos implicados en la educación.

### III. NEUTRALIDAD LIBERAL Y LAICIDAD REPUBLICANA EN LA DOCTRINA ESPAÑOLA (CON ALGUNA REFERENCIA A LA ITALIANA Y LA ALEMANA)

Según Díez-Picazo, la aconfesionalidad del Estado implica algo más que tolerancia religiosa y algo menos que separación entre Iglesia y Estado, y significa que «el Estado no puede adherirse ni prestar su respaldo a ningún credo religioso, que no debe existir confusión alguna entre los fines religiosos y los fines estatales (STC 46/2001)» (2005: 245). Según el eminente constitucionalista, la aconfesionalidad, tanto por su tenor literal como por su ubicación en el art. 16.3 CE, «se refiere únicamente a creencias religiosas, no a creencias de otra índole», pero cabe preguntarse si existe «un deber de neutralidad ideológica del Estado». La respuesta no es fácil, porque exige justificar que está implícito en el mismo, así como determinar su alcance preciso (*ibid.*: 246-249, 469-473).

Prieto Sanchís sostiene que un Estado liberal bien ordenado exige que la escuela pública sea lo más neutral posible, renunciando a todo adoctrinamiento. No se le escapa que la neutralidad es un ideal inalcanzable, pero no admite que la escuela pública posea un ideario. La neutralidad no implica el cultivo de valores meramente procedimentales: el Estado liberal defiende valores obviamente sustantivos, lo cual afecta de modo desigual a las distintas cosmovisiones. En él se da espacio a las diferencias culturales, pero con ciertos límites infranqueables. Establecer las fronteras entre lo tolerable y lo intolerable es siempre una cuestión abierta que depende, entre otros factores, de cómo se interprete el principio de laicidad (2007: 51-58). Ahí radica el *quid* de la cuestión que abordamos.

Este autor distingue entre laicidad en sentido débil y en sentido fuerte, liberal la primera y republicana la segunda, aquella «ligada a un pluralismo que no rechaza la concurrencia en la esfera pública de las culturas, religiones o concepciones éticas realmente existentes en la sociedad y, por cierto, cada día más presentes», y esta, en cambio, «evocadora de aquella venerable y revolucionaria religión civil empeñada en construir una ética laica definidora de la ciudadanía y componente fundamental de la cohesión política» (Prieto Sanchís, 2009: 17).

Como liberal, defiende una neutralidad respetuosa con las distintas concepciones de la vida presentes en la sociedad, en vez de empeñarse en la cohesión ideológica de la ciudadanía. Si el laicismo trata de construir un sistema de valores para todos los ciudadanos, alternativo a las diversas cosmovisiones vigentes en la sociedad, para el liberalismo el Estado es el escenario en el que estas comparecen, dialogan y compiten en igualdad y libertad. Esta neutralidad significa incompetencia: el Estado no puede pronunciarse sobre los distintos credos, sus escuelas carecen de ideario y los profesores que enseñan en ellas no pueden adoctrinar (*ibid.*: 20-21, 31-33).

A diferencia de la *laïcité* a la francesa, que cierra el espacio público-estatal a las manifestaciones religiosas, relegándolas al ámbito privado (Rey, 2005), la laicidad a la alemana es una neutralidad benevolente y positiva: el Estado, incapaz en el plano espiritual, valora positivamente la existencia y el papel que juegan las comunidades religiosas. Implica la separación institucional entre Iglesia y Estado, prohíbe la confesionalidad de este, garantiza el libre desarrollo de las creencias individuales y de las confesiones, y supone un mandato dirigido a los poderes públicos de abrirse a la pluralidad religiosa e ideológica y garantizar un marco que posibilite el desarrollo de la persona, de modo que el Estado deberá promover activamente la religión y procurarle un espacio para desarrollarse (Rodríguez de Santiago, 2008: 15-38).

Se trata, obviamente, de simplificaciones. La misma jurisprudencia alemana oscila entre una y otra. En la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 27 de enero de 2015, se aprecia una neutralidad omnicompreensiva amplia y abierta que reclama igual libertad para todas las confesiones (Valero, 2015: 6). Rompe así con la interpretación dominante durante dos décadas. Las llamadas leyes de neutralidad de ese país parten de una sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 2003 que distingue una neutralidad abierta e inclusiva y una neutralidad estricta por la que el Estado se distancia de lo religioso. Tras un período de integración paulatina de la presencia del islam en Alemania, la neutralidad se convierte en un «instrumento para la realización del derecho de libertad religiosa individual», en vez de justificar «su limitación en el campo de los servicios públicos» (*ibid.*: 34). También Frings denuncia la deriva laicista de algunas leyes alemanas que, al basarse en un peligro abstracto de perturbación de la paz escolar, en vez de atender a casos concretos, vulneran el postulado de neutralidad y fomentan la discriminación (2012: 190-195). Ante la opción entre laicismo y cooperación con las comunidades religiosas, propone «la función pacificadora de la relación cooperativa entre Estado y ejercicio de la religión, en lugar del término de la neutralidad», y «una integración cada vez mayor de las distintas orientaciones religiosas», desde el respeto a la pluralidad, en vez del veto a lo religioso en el espacio público (*ibid.*: 196-197).



El problema no es tanto elegir el término laicidad o neutralidad, cuanto la interpretación de su relación con la libertad religiosa y de conciencia, y del significado de este derecho fundamental para la democracia. La laicidad «está al servicio de la libertad y no viceversa» (Roca, 2008: 33). En la misma línea discurre el estudio de González Varas sobre escuela pública y confesiones religiosas en Italia. Considera la religión como un bien común y la libertad religiosa como derecho fundamental y principio inspirador del ordenamiento, de modo que la laicidad o neutralidad del Estado —que de ellos deriva— no supone indiferencia estatal, sino la prohibición de favorecer a una confesión en particular (González-Varas, 2005: 93-104). En cuanto a la enseñanza de la religión en la escuela pública, este autor compara la solución española con la italiana (*ibid.*: 266), y otros la comparan con la alemana (Starck, 2012: 67-69; Roca, 2012: 75-76, 82, 84).

Si se defiende la neutralidad como «posición ideal de la escuela pública», en un equilibrio difícil, el Estado «debe favorecer y estimular el desarrollo de la cultura fijando, si lo juzga conveniente, los puntos de partida, pero no los puntos de llegada o resultados», porque «la libertad de enseñanza no sólo tutela el interés del profesor individual, sino también el de la colectividad estatal en que la enseñanza en la escuela pública no esté ideológicamente condicionada por las mayorías parlamentarias contingentes o por el poder ejecutivo» (González-Varas, 2005: 114, 118). Hay interpretaciones distintas (Troilo, 2008: 377 y ss.) y aun opuestas (Croce, 2009: 115 y ss.; 2012: 280 y ss.; 2014: 5 y ss.). Pero no se pretende afrontar aquí la cuestión de la enseñanza de la religión en la escuela pública, recientemente estudiada también por González-Varas (2018: 73 y ss.), Aláez (2011) y Díez de Velasco (2016).

Frente al laicismo, la neutralidad moral, ideológica y religiosa del Estado y de la escuela pública se presenta como la clave de la comprensión liberal de la laicidad. Los orígenes históricos de la neutralidad estatal en la doctrina alemana muestran que el territorialismo y el colegialismo dieron un «paso decisivo hacia la neutralidad», pero plantearon un problema también: «Si la neutralidad, llamada a ser garantía de la libertad religiosa, depende de la voluntad del Estado, el Estado deja de ser garante de la libertad para convertirse en su dueño» (Roca, 1996: 259). La fundamentación antropológica actual de la neutralidad tiene que ver, más bien, con la indisponibilidad de algunos valores fundamentales y la necesidad de un mínimo de homogeneidad ética para que la democracia funcione (*ibid.*: 259 y ss., 271-272). El caso es que ese «mínimo común ético» que implica «la defensa de la dignidad humana y de los derechos del hombre», sin los que los principios de tolerancia y neutralidad se quedan vacíos (*ibid.*: 262-263), cada vez constituye menos el presupuesto a partir del que discutir y más el objeto en discusión: el edificio de los derechos fundamentales lleva décadas debilitándose.

¿Qué queda hoy del liberalismo que, a partir de la distinción entre Estado y sociedad, combinaba principio democrático y respeto a la libertad individual y social, daba el protagonismo a los sujetos individuales y sociales, y limitaba el papel de aquel a árbitro imparcial? (Böckenförde, 2007a: 82-114) ¿Qué ha sido del famoso *dictum* según el cual «el Estado liberal, secularizado, vive de presupuestos que por sí mismo no puede garantizar. Este es el gran riesgo que, por amor a la libertad, el Estado debe afrontar»? (Böckenförde, 2007b: 53) ¿Siguen en pie los fundamentos prepolíticos que permiten funcionar a la democracia como forma de gobierno (Böckenförde, 2000: 98 y ss.)? Son preguntas que exceden los límites de este artículo, pero su mero enunciado muestra las serias implicaciones de la cuestión que abordamos. Baste aquí observar la tendencia general a ver la neutralidad como algo positivo, desde ópticas muy diversas, y preguntar: ¿qué utilidad puede tener un término usado con intenciones opuestas?

#### IV. NEUTRALIDAD-ABSTENCIÓN/NEUTRALIDAD-CONFRONTACIÓN E IDEARIO CONSTITUCIONAL EN LA DOCTRINA ESPAÑOLA. DEL NEUTRALISMO AL PLURALISMO INTERNO Y EXTERNO

El «sistema educativo *per se* no puede ser neutral [...]. Los programas, los currículos, el texto de las asignaturas, la estructura [...] el contenido formal de la educación, en fin, responde a unas previas opciones ideológicas», y del currículo puede inferirse «la opción ideológica prevalente. Es lo que se denomina el currículum socialmente dominante o hegemónico» (Muñoz de Priego, 2015: 164-165), o «currículum oculto» (Torres, 1996). La cuestión es compleja. La neutralidad implica renunciar a toda postura de máximos y limitar la escuela pública a unos mínimos consensuados, según dos modelos.

El primero es la neutralidad por abstención, que exige a los docentes una enseñanza aséptica, no adoctrinadora, que no trate problemas, opciones y reflexiones que vayan más allá de un mínimo común acordado. Muñoz de Priego la califica de «absurda e irreal» y a ella piensa que «se refiere el TC» (2015: 159), al negar en su Sentencia de 13 de febrero de 1981, FJ 9, que la neutralidad ideológica sea «el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralizan recíprocamente». De ser viable, además, no serviría a «los nuevos fines de la educación» (*ibid.*: 161, 243 y ss.): aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser (Delors, 1996: 95-109), y «supondría una opción ideológica por omisión que llevaría ineludiblemente a la peor forma de adoctrinamiento» (Muñoz de Priego, 2015: 161).

El segundo es la neutralidad que resulta de la confrontación incontrolada de las respuestas, valores o posicionamientos que exceden de tal mínimo. Consiste en «el respeto al libre juego de los diversos planteamientos ideológicos, esto es, la libertad de cátedra, con la esperanza de que en el encuentro de toda esa lucha el alumno [...] se forme su propio pensamiento» (Goti, 1995: 135). Así entendida, la neutralidad —que también afecta a la universidad (Blanch, 2011: 18)— coincide con el pluralismo interno. Para unos es el único que respeta la libertad ideológica, para otros potencia «el relativismo exacerbado» (Muñoz de Priego, 2015: 163, 169). Es una propuesta tan ideológica y legítima como otras. Debería reconocerse como tal, en vez de enmascararse tras una supuesta asepsia y pretenderse la opción «popular» frente a las opciones «sectarias». Favorecería así más la libertad de elección de los padres entre los diversos modelos educativos. La «enseñanza religiosa y moral de mínimos» es «perfectamente legítima, pero para el que libremente la elija» (Ferrer Ortiz y Díez de Baldeón, 2003: 184).

Ahora bien, la neutralidad a menudo deviene laicismo: la frontera entre la enseñanza neutral de unos mínimos compartidos y la defensa de una religión política (Voegelin, 2014: 28-33, 52-69) es borrosa. Hoy asistimos a «un esfuerzo intelectual de redefinición o de nueva fundamentación de la escuela pública» por parte de autores como Viñao, Gómez Llorente, Gimeno Sacristán y Delgado, que es en realidad «una propuesta de ideario para la misma» (Muñoz de Priego, 2015: 155-156).

A partir del voto particular de Tomás y Valiente en la STC 5/1981, parte de la doctrina aboga por un «ideario constitucional que opera como un límite al ejercicio de las libertades educativas, además de como un objetivo positivamente vinculante en la prestación del derecho a la educación», y esto «en todos los centros de enseñanza, sea cual sea su titularidad» (Aláez, 2011: 94 y 98). Una democracia no militante como la española exige «preparar a los individuos desde la infancia a través del sistema educativo para el ejercicio de una ciudadanía democrática», lo cual implica «cierta pérdida de neutralidad de la autoridad educativa del Estado» (*ibid.*: 109). En realidad, aduce, la neutralidad estatal en materia educativa busca evitar que la educación sea «una vía para que el Estado menoscabe el pluralismo democrático», no «que el Estado se abstenga de inculcar a los individuos a través del sistema educativo las premisas epistemológicas y axiológicas de ese pluralismo democrático». Enseñar «ese ideario educativo democrático» no viola la neutralidad, ni implica «adoctrinamiento» (*ibid.*: 110).

Desde una interpretación del art. 27.2 CE como generador de una obligación de «fidelidad activa» a la Constitución, el profesor de la escuela pública estaría obligado «a la defensa activa de los valores constitucionales» (Embuid, 1983: 303-307; Lozano, 1995: 215-217). El derecho a la educación «debe

orientarse —positivamente— a la impregnación del educando de ciertos valores que constituyen una moral cívico democrática», sostiene Aláez (2011: 124).

Siguiéndole, Álvarez defiende que si queremos un único espacio educativo público, hay que admitir que el art. 27 CE contiene solo un derecho fundamental (2017: 76, 98-99, 101). El ideario educativo constitucional tiene una vertiente individualista, que impone la difusión del pluralismo en la escuela y la neutralidad ideológica, y otra cívico-democrática, que ordena difundir los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales (*ibid.*: 78 y ss., 85 y ss.). Achaca la tensión entre ellas al «equivoco discurso del “adoctrinamiento”». Debiera aceptarse naturalmente que la función de la educación es adoctrinar, en el sentido de que se propone conformar y condicionar la voluntad del educando, generando además la expectativa de que se comporte conforme a los principios y valores que son objeto de transmisión» (*ibid.*: 86). Nada más reconocer esto, recurre a la observación general n. 22 del Comité de Derechos Humanos y a la STS de 11 de febrero de 2009, para afirmar que educar en la ideología oficial de la Constitución o formar en los valores morales subyacentes a las normas y promover la adhesión a ellos no es adoctrinar (*ibid.*: 87). Lo difícil es determinar hasta dónde garantizar la neutralidad y el pluralismo y dónde empezar a defender los valores democráticos en educación.

Tras acusar de indefinición a la jurisprudencia del TEDH a la hora de aportar criterios al respecto, aborda la cuestión de los derechos de los padres y la de la creación de centros de titularidad privada con un ideario propio a partir de las dos vertientes del ideario educativo constitucional del art. 27.2 CE, tal y como ha sido interpretado por nuestro TC, que deja claro el carácter procedimental de nuestra democracia (*ibid.*: 90-98). Concluye que «la vertiente individualista del ideario tiene como función incorporar al espacio público educativo la pluralidad y la diversidad en el ejercicio de los derechos fundamentales existente en la sociedad», mientras que «a través de la vertiente cívico-democrática el espacio público de la educación se propone formar al educando en valores democráticos» (*ibid.*: 99). Considera que «el art. 27.2 CE autoriza al Estado a educar en contra de las convicciones de los padres, en todo lo necesario para garantizar el pluralismo y la difusión de valores cívico-democráticos», y que el art. 27.3 CE solo prohíbe al Estado extralimitarse en su función, es decir, adoctrinar. Ya que «una educación democrática no es compatible con la existencia de idearios educativos paralelos», «el art. 27.6 CE pretende garantizar el pluralismo en el espacio público de la educación. Es en esta vertiente individualista donde ha de desplegar sus efectos el derecho de los centros docentes de titularidad privada». En cambio, «el derecho a desarrollar un ideario educativo propio del art. 27.6 CE no ejerce ningún papel en la vertiente cívico-democrática del ideario, que ha de ser la misma en los centros de titularidad pública como privada» (*ibid.*: 100-101).

También Salguero defiende la compatibilidad de la neutralidad de la escuela pública con una enseñanza «impregnada de los valores constitucionales»: esta moral pública es «el sustrato material integrador de la comunidad política» (1999: 454-456). Para justificarla, distingue cuatro tipos de neutralidad: la neutralidad abstención, el no adoctrinamiento, la neutralidad procedimental y el profesionalismo. Rechaza la primera como impracticable y el último por reductivo, y ambos por desconocer los fines de la educación, según el art. 27.2 CE, y/o enmascarar la realidad, sin explicitar sus «presupuestos cognitivos y axiológicos» (2001: 162-163, 171 y ss., 174). En cambio, defiende que la neutralidad procedimental y no adoctrinadora que «asume los valores constitucionales» es «un modelo plausible de neutralismo» (1995: 551).

Para otra parte de la doctrina «no se trata tanto de neutralidad ideológica del Estado» como de exigir en la escuela pública el «respeto al pluralismo interno del centro y a las ideas y personalidad de los alumnos, así como a la elección que han hecho los padres sobre la educación de sus hijos» (Vidal, 2017b: 59-60, 129). No es una mera cuestión terminológica: «Un planteamiento equivocado [...] puede llevar hacia una monopolización de la labor educativa por parte del Estado, y si esta se acentúa, se estará inevitablemente restringiendo la libertad. Este no es el modelo constitucional, sino que más bien coincide con el modelo que defendía una de las dos partes que alcanzó el consenso constitucional reflejado en el art. 27 (la escuela pública, única y laica)» (*ibid.*: 133). El profesor debe respetar la Constitución, no defenderla activamente, lo cual supondría una amenaza para la libertad de enseñanza (Vidal, 2017a: 749 y ss.).

No se discute la relevancia del art. 27.2 CE. Existe un ideario educativo constitucional básico obligatorio común y debemos respetarlo, pero sin poner en peligro la libertad de enseñanza (González, 2005: 19). Garantía clave de esta, conforme al art. 10.2 CE, es el art. 2 del Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos: «El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas». Pero a menudo se reduce este a la prohibición de adoctrinar por parte del Estado, garante del derecho prevalente de los menores a una educación objetiva, neutral y plural, de acuerdo con la jurisprudencia del TEDH. Como derecho de libertad, el derecho de los padres exige al Estado una actitud negativa de abstención, mientras que este juega un rol fundamental en la garantía de una educación democrática de la ciudadanía (Valero, 2018: 257, 261, 265, 290, 273).

Siguiendo la reflexión conciliadora de Barnés, intermedia entre quienes defienden el papel subsidiario del Estado y quienes abogan por su primacía en educación, para Nuevo una formación pluralista «requiere de una pluralidad

de proyectos educativos, de forma que cada uno de ellos pueda proponer a la sociedad su identidad, contribuyendo así todas las formaciones sociales a “alimentar” al Estado» y reconstruir continuamente «ese *ethos* que toda comunidad política necesita para sobrevivir» (2009: 27, 74). Un *ethos* que nacerá así de las fuerzas vivas de la sociedad, no impuesto desde el poder.

## V. ADOCTRINAMIENTO E IDEARIO. CRÍTICAS AL NEUTRALISMO: PLURALISMO Y AUTONOMÍA DE LA ESCUELA

La cuestión de la neutralidad de la escuela pública suele ir de la mano de la noción de adoctrinamiento, que ha adquirido una connotación negativa a raíz de la irrupción de la idea de democracia en la escuela y del influjo de John Dewey (Palomino, 2014: 182 y ss., 191 y ss.; Luri, 2015: 66 y ss.). Prieto Sanchís liga la prohibición del adoctrinamiento en la escuela pública a la neutralidad del Estado laico (2009: 13-42). Según González-Varas deriva del respeto a la libertad de las familias (2005: 99).

Crítico con un neutralismo escolar que equipara a la *laïcité* del siglo XIX y de la actual Constitución francesa, para Martínez López-Muñiz «lo que debe caracterizar a los centros públicos no es la neutralidad en este sentido abstracto, ingenuo quizás y en todo caso irreal», sino «el pluralismo interno» (1979: 252-253). Refuta además cierta interpretación reduccionista del ideario de las escuelas independientes y defiende el protagonismo de la sociedad, que no puede ser sustituida por los poderes públicos en menoscabo de la libertad de enseñanza (1993: 29).

También Aguiló denuncia la psicosis de la neutralidad, que esconde un miedo a la libertad, y llama a que cada nave ice su propia bandera. El Estado «no debe abdicar de su responsabilidad en este campo. Pero nunca ha sido buena solución establecer un fuerte intervencionismo estatal en materia de educación. Los objetivos prioritarios de unos poderes públicos preocupados por la justicia en el campo educativo deberían ser fundamentalmente dos: la igualdad de oportunidades y el fomento del pluralismo en las instituciones educativas» (2011: 35 y ss., 49-50). En la misma línea, Vidal Prado denuncia el carácter utópico de la escuela neutra (2001: 136-137) y, con base en la doctrina italiana y española, apuesta más por el pluralismo que por la neutralidad (*ibid.*: 232-237).

Muñoz de Priego ve preferible en democracia que los grupos con diversas identidades creen sus centros, en los que eduquen según su ideario, a que los distintos colectivos luchen por hacerse con el poder del Estado para «controlar la educación en general y más aún la escuela pública, de la que es titular, e imponer su ideario de forma tácita» (2016: 23-25). Según él, el modelo

educativo español, combinando pluralismo interno y externo, prima la enseñanza de titularidad estatal prestada por los poderes públicos y solo tolera la permanencia de la enseñanza privada (Muñoz de Priego, 2015: 151-189). Como «el interés por la participación y el control de la educación está más que justificado» y «la educación está preñada de ideología en cada una de sus elecciones y omisiones», es decisivo evitar que los poderes públicos abusen de su preeminencia de forma oculta: «cualquier estado, ante la pluralidad de concepciones en la educación», puede «imponer una o facilitar la plasmación de dicha pluralidad» (*ibid.*: 170-174).

Se ha llamado la atención sobre la ley de hierro de la oligarquía (Negro Pavón, 2015). Sin tenerla en cuenta, los debates sobre educación resultan interminables y no llevan a ninguna parte. Si la oligarquía es de tendencia totalitaria, querrá controlar la educación para domesticar a la gente. Educar asumiendo el riesgo de la libertad es un arte que requiere coraje, paciencia y amor. No es fácil sustraerse a la tentación de manipular. Gramsci, consciente del trabajo cultural que precede a toda revolución (1998: 25), otorgó un papel clave a la lucha ideológica para lograr la hegemonía: la sociedad civil se domina no solo con coacción, sino imponiendo una visión del mundo a través de la escuela, los medios, etc.

El adoctrinamiento, a cuya prohibición suele ligarse la neutralidad ideológica, puede entenderse en sentido negativo como actitud manipuladora y acrítica, y entonces, resulta incompatible con toda enseñanza, sea de la titularidad que sea. Si se identifica, en cambio, con la enseñanza conforme a un ideario, esconde un prejuicio muy extendido e injusto que juzga sospechosa la enseñanza que responde a una cierta identidad y califica de neutral la enseñanza de los centros públicos (Glenn, 2003; 2000). González Vila desliga las nociones de adoctrinamiento e ideario y extiende la prohibición de adoctrinar a todos los centros (2005: 25-26). Frente al complejo injustificado de algunos centros, debemos recordar que es «el ideario [...] lo que justifica que existan y que, para que puedan ser efectivamente elegidos por los padres para la educación de sus hijos de forma libre, evitando una discriminación por predeterminación económica, se precisa de la financiación de los mismos con fondos públicos» (Muñoz de Priego, 2015: 19).

Más aún, dado que la educación es un asunto comunitario y, por tanto, político, el ideario como modelo de referencia es clave en la formación del carácter (García, 2016: 222 y ss.). Se resalta así el «auténtico potencial educativo que posee la pertenencia a una comunidad moral», como espacio concreto e histórico en el que «desarrollar proyectos de humanización», siempre que se cumplan algunos «deberes pedagógicos» (Reyero, 2001: 112-113, 117-118). La imposibilidad de la neutralidad y su inadecuación para educar atraviesan la obra de

Luri, que reivindica la figura del maestro como transmisor de saberes y modelo de vida, y el carácter político de toda pedagogía (2015: 61 y ss.).

Si convenimos en que solo se educa desde una identidad que se propone a la inteligencia y a la libertad del educando, esto afecta a todas las escuelas. Los poderes públicos, al crear escuelas de su titularidad, no pueden dotarlas de un particular ideario, por su obligación de ser ideológicamente neutrales. No por ello, sostiene González Vila, la neutralidad se convierte en un rasgo esencial de tales escuelas: como garantía de la libertad de enseñanza, no impide que la comunidad educativa de cada centro elabore su propio proyecto educativo e incluso dote al centro de un ideario propio (2005: 21-28). El art. 6 de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, no identifica proyecto educativo e ideario/carácter propio, pero están muy relacionados. El límite a todo ideario radica en el respeto a los principios democráticos y a los derechos y libertades públicas (art. 27.2 CE). Ahora bien, la vigilancia del Estado deberá consistir en establecer por ley los requisitos que han de cumplir los proyectos educativos y supervisar la coherencia entre la praxis cotidiana en cada escuela y su ideario, no en imponer una interpretación del ideario constitucional no compartida mayoritariamente.

El principio de neutralidad corre el riesgo de derivar en un principio neutralizador (Viola, 1999: 117-122). De ahí las críticas a la neutralidad liberal que denuncian la lógica homogeneizadora del Estado moderno, que lleva a la desintegración de la identidad personal y al empobrecimiento de lo político (Cruz Prados, 1999: 46-51). Botturi propone superar el neutralismo sin renunciar a las exigencias liberales de autonomía y respeto al pluralismo (1996: 82-94), y reactualizar el viejo concepto de bien común, frente a la reducción de la política a estructura meramente procedimental (Viola, 1999: 87). Ollero distingue entre Estado neutral, neutro y neutralizador, y propone sustituir la noción de neutralidad por la de incompetencia (2005: 41-47). La aporía de un Estado erigido en árbitro neutral y educador de los ciudadanos (Sotelo, 1995: 34-59; Luri, 2013: 95-102) invita a releer a Schmitt (2015).

La historia del *myth of the common school* explica por qué nos cuesta «acomodar la rica pluralidad de la vida en nuestros sistemas de enseñanza» (Glenn, 2006: 17) y enseña que el conflicto disminuye «cuando escuelas alternativas que expresan distintas cosmovisiones resultan ampliamente accesibles, ya dentro del sistema público, ya a través de la financiación de escuelas privadas religiosas» (Glenn, 2004: 153). García Garrido llama a combinar el principio de igualdad con una sana diversificación, contra el engaño de una igualdad de resultados que perjudica a todos:



Siempre que prevalezca una fuerte apuesta de la sociedad y del Estado a favor de la educación de todos, sin exclusiones y con criterios de suficiente calidad, la pluralidad institucional (dentro tanto del sector público como del sector privado) constituye más una ventaja que un inconveniente [...]. Cuando la igualdad intenta contraponerse a la libertad, los resultados sociales llegan a ser tan nefastos como cuando es esta última la que intenta contraponerse a la primera (2004: 430-431).

La legislación educativa española, al igual que ocurre en los países de nuestro entorno, ha ido apostando cada vez más por la autonomía de las escuelas. El modelo de gestión autónoma de los centros, que con carácter general establecieron el art. 6 de la LO 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, y el RD 82/1996, de 26 de enero, por el que se aprobó el Reglamento orgánico de las escuelas de educación infantil y de los colegios de educación primaria, siguió siendo válido tras la promulgación de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y la LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa.

Sin embargo, «básicamente, la autonomía que se concede a los centros es didáctica [...]. Más allá de eso la autonomía que se les concede es mínima y, sobre todo, en lo que se refiere a la cuestión económica» (Oria Segura, 2009: 151-180). Tras aludir a la lección de Reino Unido y a los giros aperturistas en Francia, esta autora señala que «los límites a la autonomía escolar que se establecen en nuestro país continúan siendo excesivos y denotan una voluntad cicatera. En el caso de los centros públicos, las grandes decisiones [...] no se toman en el seno de los establecimientos escolares, sino fuera de ellos, en instancias administrativas a menudo muy lejanas» (*ibid.*: 156). Su estudio de los sistemas educativos francés, italiano y español le lleva a reclamar a las Administraciones públicas «confianza» y compromiso «con la autonomía de sus escuelas, hasta el punto de confiar en ella incluso la gestión del personal y de los recursos económicos, de la que luego tendría que dar cuenta cabal cada centro» (*ibid.*: 173).

Autonomía y respeto a la pluralidad son dos caras de la misma moneda: el pluralismo escolar pasa a través del reconocimiento de una autonomía real de las escuelas y de la garantía de un mismo tratamiento a todas, sea cual sea el sujeto gestor. Para que la autonomía de las escuelas públicas sea real, hay que dotarlas de una propia gobernanza (Fernández, 2004: 62, 68; Kühnhardt, 2012: 76; Colombo, 2012). De este modo, al Estado le correspondería reglamentar, evaluar y controlar la actividad de los gestores, públicos o privados, de las escuelas. Autonomía y pluralismo escolar, a partir de las exigencias formativas de los jóvenes, permiten a las escuelas alcanzar mejor su objetivo, en la medida en que favorecen la libertad y la responsabilidad de los protagonistas de la educación (familias, profesores, cuerpos intermedios, etc.).

Ya en los años posteriores a la aprobación de la Constitución, se defendió la autonomía de la comunidad escolar para determinar, en cada caso, el tipo de educación que debía conferir al respectivo centro su carácter propio (Gómez Llorente y Mayoral, 1981: 73, 82, 84, 88 y 104). De forma similar, Mejía y Olvera proponen hoy la gestión escolar policéntrica mexicana como modelo de autonomía escolar y democratización del sistema educativo que preserva el carácter público y laico de la educación (2010: 9-52).

Cada vez más voces reclaman una mayor autonomía de los centros

[...] desde la práctica de un claro liderazgo que promueva un proyecto pedagógico adaptado a las necesidades educativas, desde una dotación de recursos que lo haga efectivo e involucrando al conjunto de la comunidad educativa en los objetivos del centro. La autonomía no es una concesión más o menos generosa de la Administración educativa, sino una necesidad de las políticas educativas para responder con prontitud y eficacia a las necesidades que se presentan, para tomar las decisiones más adecuadas, sin esperar instrucciones sobre la aplicación o interpretación de normas (Sancho Gargallo y de Esteban, 2010: 16).

No obstante, con alguna excepción, la autonomía escolar no es una tradición en Europa, ni en los países centralizados, ni en los federales (Delhaxhe, 2010: 21 y ss.). Las políticas de autonomía escolar «se inscriben en procesos descendentes de toma de decisiones que constituyen un marco rígido para las nuevas libertades de los centros» (*ibid.*: 28). De un lado, «la actual tendencia a dotar de una mayor autonomía a los centros educativos no expresa una voluntad de acción de las autoridades educativas, sino una inhibición ante sus dificultades para hacerse respetar» (Luri, 2015: 16). De otro, no parece que nuestras escuelas estén preparadas para asumir tal responsabilidad. En todo caso, no se puede multiplicar el pluralismo *ad infinitum* eludiendo la dimensión política de la educación.

## VI. DISCIPLINA DEL PLURALISMO, LIBERTAD DE EDUCACIÓN E INTERCULTURALIDAD

### 1. ARGUMENTOS ANTROPOLÓGICOS, PEDAGÓGICOS Y POLÍTICOS

Hoy podemos reconocer más fácilmente que no cabe educar de forma neutral (Savater, 1997: 151-152; Arendt, 1996: 207; Glenn, 2006: 27; Freire, 1981; 1990; 2001; Luri, 2015), que solo se educa desde una identidad que desafía al educando a la aventura de la verificación. La desestatalización de la educación por la que, según Glenn, pasa una reforma comprometida con la

libertad y el pluralismo, implica educar —no solo instruir—, abandonar la idea caduca de la neutralidad y dejar «de esforzarnos en vano por hacer la educación pública “neutral”, como si algo tan íntimamente asociado con dar forma a seres humanos pudiera alguna vez evitar elecciones entre visiones alternativas del florecimiento humano. El modelo escolar según el mínimo común denominador al que las escuelas públicas se han visto forzadas, la “enseñanza defensiva” con la que sus profesores se comprometen para evitar controversia, no puede nunca ofrecer un ambiente educativo rico» (Glenn, 2012).

Desde esta perspectiva, resulta algo artificiosa la distinción entre enseñanza y educación a la que apelan autores tan diversos como González-Varas (2005: 61 y ss.), Ruiz Miguel (2007: 30), Prieto Sanchís (2007: 53-54), López Castillo (2007: 78) y Fernández Miranda (2007: 152). No hay educación sin autoridad. «No hay oficio más privilegiado. Despertar en otros seres humanos poderes, sueños que están más allá de los nuestros; inducir en otros el amor por lo que nosotros amamos; hacer de nuestro presente interior el futuro de ellos: ésta es una triple aventura que no se parece a ninguna otra [...]. Cuando hombres y mujeres se afanan descalzos en buscar un Maestro [...] la fuerza vital del espíritu está salvaguardada» (Steiner, 2003: 173). La alternativa es un nihilismo devastador: «La ingratitud adolescente hacia nuestra propia herencia nos encierra en una espiral de depresión, destrucción y violencia» (Bellamy, 2018: 155-161,159).

Por eso los argumentos decisivos para defender una amplia libertad de enseñanza y el pluralismo no son económicos ni jurídicos, sino antropológicos, pedagógicos y políticos. El compromiso con la libertad de educación requiere:

- Una concepción del hombre como ser inteligente y libre llamado a pensar por sí mismo, es decir, a discernir el bien del mal (Arendt, 2014: 79, 82-83, 186, 417-418).
- Una visión de la educación como actividad encaminada a hacer crecer e introducir al otro en la realidad, a partir de una triple conciencia (Scola, 1999: 13-14): a) ni un consenso forzado ni una neutralidad formalista pueden garantizar una vida intelectual auténtica, sino solo la libertad que se concibe en tensión hacia la verdad; b) en la experiencia educativa juegan un papel decisivo la tradición y la memoria, la capacidad crítica y la verificación, y c) en el tiempo del nihilismo los jóvenes necesitan maestros que, viviendo la educación como aperitivo, despierten en ellos el hambre de conocer.
- El redescubrimiento de la política como arte de vivir juntos, que exige reconstruir con paciencia un *ethos* compartido, sin el cual no cabe convivir. No hay democracia sin disposición al pluralismo, la

tolerancia y el diálogo, ni estos se dan sin la certeza del valor infinito de la persona. Pero ya no podemos dar esta por descontada: solo la experiencia de un amor incondicional nos rescata de la tentación maniquea de ver la vida y el mundo como un mal. La coexistencia democrática de visiones del mundo inconciliables no exige el relativismo, sino la relativización de la política que ha hecho históricamente posible el cristianismo. Hay que superar el modelo dicotómico que identifica lo público con lo estatal y axiológicamente neutral —el campo de lo racional— y lo religioso con lo privado —ámbito de las creencias subjetivas—, y redescubrir el rol público de las identidades culturales y religiosas frente al prejuicio según el cual, para encontrarse, hay que neutralizar a los sujetos (Botturi y Rusconi, 2003: 85-86, 92-93).

En el actual contexto multicultural, la escuela pública supuestamente neutral no parece compatible con el respeto a las identidades culturales que la aceptabilidad comporta. Esta exige que la escuela responda «a las necesidades del alumno» y presupone «una relación de confianza entre las autoridades públicas y el ciudadano», de manera que lo «incompatible con la aceptabilidad es la uniformidad de los sistemas educativos y la ausencia de participación de los actores» (Fernández, 2004: 80).

Elósegui se muestra partidaria de una laicidad liberal y pluralista que acepte la religión como factor clave en la formación de la identidad del yo y de integración cívica, según el modelo de Taylor y Maclure: nuestras sociedades multiculturales no necesitan homogeneizar la vida cívica, ni ser despojadas de sus señas de identidad, sino flexibilidad para favorecer la interculturalidad (2012: 109-117). Esta laicidad abierta, opuesta a una laicidad rígida que prioriza la neutralidad del Estado sobre la libertad individual, y dispuesta a integrar políticamente y acomodar lo más posible la diversidad en la vida pública en beneficio de todos (*ibid.*: 117-119, 125-129, 141-145).

## 2. COHESIÓN SOCIAL, DIVERSIDAD DE IDEARIOS Y PROTAGONISMO DE LA SOCIEDAD CIVIL

También estamos en mejores condiciones para aprender que la cohesión social no exige prescindir de las diferencias al educar (Fabretti, 2011: 130-132) y que no solo la escuela estatal forma ciudadanos (Glenn, 2012; Berner, 2012). De un lado, conviene tomar en serio las diferencias individuales, socio-culturales, étnicas y religiosas entre estudiantes para «promover la construcción de la identidad, autonomía y ciudadanía de la gente joven» en la escuela estatal (Fabretti, 2011: 115-139). De otro, considerar la idea de que la

convivencia entre escuelas con distintos idearios también satisface las exigencias del pluralismo y de la democracia (Muñoz de Priego, 2015: 145-150, 177-189).

El ideario puede ser un «instrumento esencial para dotar de sentido a la acción educativa», ligándolo al valor de la tradición y de la pertenencia a una comunidad como factores clave para la constitución de una identidad. Su valor pedagógico radica en su capacidad de «individualizar una determinada identidad colectiva a través de la acción educativa» (García, 2009: 529 y ss., 541). La coexistencia de colegios con distintos idearios es un bien para la convivencia democrática (Muñoz de Priego, 2015: 139 y ss.; Luri, 2009: 63). Crear redes de centros dispuestos a competir por la excelencia, con un proyecto educativo compartido e intercambio de experiencias, redundaría también en beneficio de la escuela pública (*ibid.*: 66).

Investigadores de prestigio muestran que solo son eficaces las pedagogías que tienen en cuenta lo específico de las necesidades y las aspiraciones de cada niño (Woessmann y Peterson, 2007) y que calidad de la enseñanza y aumento de los presupuestos no siempre se implican (Hanushek, 2003; Hanushek y Raymond, 2005, 297-327; Luri, 2009: 64). Una misma escuela para todos no necesariamente refuerza el vínculo social. Sociedades europeas tan heterogéneas como las nuestras no se compadecen con una enseñanza uniforme (Glenn, 2006: 15). El carácter criptorreligioso de la corriente revolucionaria y el clima de guerra religiosa en el campo educativo han impedido en Francia y España un diálogo democrático sobre el futuro del régimen escolar y su mejora. De ahí «la obsesión de la unanimidad» y «la incompreensión innata de la legitimidad del pluralismo, el odio a la libertad ajena y el consiguiente deber de combatir por todos los medios las fuerzas de la división» (Némo, 2010: 105). Sin embargo, la experiencia de muchos países europeos demuestra que el temor a que el pluralismo escolar provoque una divergencia educativa y una ruptura del vínculo social es infundado (*ibid.*: 108).

De ahí la relevancia de los argumentos pedagógicos para justificar la libertad de enseñanza. Tras exponer la crisis estructural que supone el desfase entre escuela y sociedad y la crisis coyuntural que provoca la falta de consenso sobre los grandes fines de la educación, Muñoz de Priego concluye que la educación «no debe ser decisión unilateral de los poderes públicos, en su competencia normativa, evitando los requerimientos de la sociedad, de los ciudadanos, de los padres» (2015: 259). También Ortega y Díaz-Ambroña subraya el protagonismo de la sociedad civil en educación (2004: 74). Némo propone crear escuelas autónomas y redes escolares, ofrecer nuevos espacios de libertad escolar y flexibilizar el sistema, promoviendo libertad y pluralismo. Cabe lograr «un profundo y duradero consenso democrático sobre un sistema escolar libre, igual al del pluralismo religioso o al pluralismo de información» (2010: 106-108).

## VII. CONCLUSIONES

Una política educativa adecuada a nuestro tiempo propenso a la «participación de los agentes no estatales en la educación», a la disolución de «las fronteras entre lo público y lo privado» y al reto de «una gobernanza democrática de la educación» (UNESCO, 2015: 11), a un mundo en el que la educación virtual está desafiando al binomio público/privado (Saiger, 2016: 297-319), exige sistemas educativos diversificados, flexibles, equitativos y plurales que involucren a los distintos agentes de la sociedad civil, en los que «diversidad, innovación, autonomía, capacidad de elección [...] constituyen la base de la igualdad de oportunidades» (Sancho, 2010: 267, 270). No pocos llaman a superar la vieja y estéril comparación entre la educación privada y la pública para pasar a una visión pluralista más fecunda (Pandolfini, 2013: 189-217).

No faltan reticencias contra el pluralismo escolar. La tentación de la hegemonía es fuerte. Se han denunciado la imposición ideológica y la defensa interesada y tardía de la libertad de enseñanza por parte de la Iglesia católica (Martínez-Pisón, 2003: 72-75, 131-132). La historia también muestra el mito de la escuela pública neutral a través de la cual el Estado trata de uniformar la sociedad. La interpretación que hacen algunos autores del ideario educativo constitucional pone de relieve que «las Constituciones [...] religiosamente nihilistas tratan de suplir el déficit de homogeneidad producido por la cultura nihilista: a falta de una cultura autónoma y previa a la Constitución que constituya el sustrato de la homogeneidad al Estado, será necesaria una cultura creada a posteriori por la Constitución» (Ruiz Miguel, 2004).

Frente a esta dificultad de abrazar la diversidad y la libertad ajena, aprender la lógica del pluralismo podría dar frutos como «la pacificación de los ánimos, la despolitización, la responsabilización de los actores educativos y la creación de escuelas innovadoras que respondieran mejor a [...] todos los segmentos de la población» (Némo, 2010: 108). La alternativa es clara: o miremos la presencia de una pluralidad de escuelas como un recurso a sostener e incentivar, o como mera consecuencia de la historia, las tradiciones, la religión y la cultura de cada país (De Groof, 2004: 42). El informe Pearson, que publicó un banco de datos con más de 2500 indicadores educativos, económicos y sociales de 50 países, sugiere que la eficacia y eficiencia de las escuelas es mayor en los sistemas educativos plurales (Pearson, 2012).

Partiendo honestamente de que toda educación descansa en una visión acerca de los fines de la educación, del niño y del papel de la escuela, el pluralismo escolar ofrece una vía de salida al enconado debate entre escuela confesional y escuela laica. Sustituyendo la competencia por el dominio ideológico por una variedad de escuelas e idearios al servicio de las necesidades de la

sociedad, puede responder a los retos del presente mejor que la pretendida neutralidad (Berner, 2017). Pero afrontar el pluralismo que ha provocado la fragmentación del *ethos* en el que se ha apoyado la socialización desde la modernidad tardía, evitando una noción de pluralismo vacía (Colombo, 2013: 1-16), exige una educación personal en la diversidad y un tratamiento institucional de la heterogeneidad, tarea nada neutral. Sin consenso sobre los fines, «difícilmente podrá haberlo sobre la calidad de la enseñanza» (Luri, 2015: 16).

La solución no puede provenir de una de las posiciones en el debate constituyente, pero tampoco de la inhibición política. El compromiso con la libertad de educación y con el pluralismo no nos exime de una paciente búsqueda de consensos amplios en educación. Consenso que será mayor cuanto menos se entrometa el Estado en la educación de las familias, más asuman estas su responsabilidad y más crezca nuestra conciencia de lo común, sin echar a perder el pacto educativo de la transición.

### **Bibliografía**

- Aguiló, A. (2011). *Libertad y tolerancia en una sociedad plural. El arte de convivir*. Madrid: Ediciones Palabra.
- Aláez Corral, B. (2011). El ideario educativo constitucional como límite a las libertades educativas. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 17, 91-129.
- Álvarez Álvarez, L. (2017). La función democrática de la educación y la resolución de algunos conflictos en el espacio público educativo. En B. Aláez (coord.). *Conflictos de derechos fundamentales en el espacio público* (pp. 71-102). Madrid: Marcial Pons.
- Arendt, H. (1996). *Entre pasado y futuro*. Barcelona: Península.
- (2014). *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Barcelona: Debolsillo.
- Asensio, M. A. (2014). El derecho de los padres a elegir la educación religiosa de los hijos y transmitirles la fe como contenido del derecho a la libertad religiosa. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* (RGDCDEE), 36, 1-24.
- Bellamy, F. X. (2018). *Los desheredados. Por qué es urgente transmitir la cultura*. Madrid: Encuentro.
- Berner, A. (2012). The case for educational pluralism. Alternatives to the state-funded educational monopoly. *First Things*. Disponible en: <https://bit.ly/2Q1tA6f>.
- (2017). *Pluralism and American Public Education. No One Way to School*. New York: Palgrave/Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-50224-7>.
- Blanch, J. M. (2011). *El futuro del Derecho en Europa: experiencias de equilibrio entre tradición e innovación en Alemania y España y propuestas educativas para un nuevo derecho*. Madrid: CEU Ediciones.
- Böckenförde, E. W. (2000). *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.

- (2007a). L'importanza della separazione fra Stato e società nello Stato sociale democratico di oggi. En *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita* (pp. 82-114). Roma; Bari: Laterza.
- (2007b). La nascita dello Stato come processo di secolarizzazione, En E. W. Böckenförde. *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita* (pp. 33-54). Roma; Bari: Laterza.
- Botturi, F. (1996). Per una teoria liberale del bene comune. *Vita e Pensiero*, 2, 82-94.
- Botturi, F. y Rusconi, G. E. (2003). La laicità alla prova della democrazia. *Vita e Pensiero*, 4, 83-93.
- Colombo, A. (ed.) (2012). *Subsidiarity Governance: Theoretical and Empirical Models*. New York; Houndmills: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137012104>.
- Colombo, M. (2013). Introduction. Pluralism in education and implications for analysis. *Italian Journal of Sociology of Education*, 5 (2), 1-16.
- Croce, M. (2009). Libertà religiosa e laicità dello Stato in Italia: profili teorici, sviluppi giurisprudenziali e prassi incostituzionali. En S. Panizza y R. Romboli. *Temi e questioni di attualità costituzionale* (pp. 115-127). Padova: CEDAM.
- (2012). *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*. Pisa: ETS.
- (2014). L'ora infinita: metamorfosi e metastasi di un istituto da riformare. *Lateo*, 5 (96), 5-8.
- Cruz Prados, A. (1999). *Ethos y polis. Bases para una reconstrucción de la filosofía política*. Pamplona: EUNSA.
- De Groof, J. (2004). New challenges for freedom of education. Competitiveness in Education. En M. A. Sancho Gargallo (ed.). *Libertad, igualdad y pluralismo en educación* (pp. 19-58). Madrid: OIDEI-CAM.
- De Otto y Pardo, I. (1985). *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Delhaxhe, A. (2010). La autonomía escolar en Europa: política y medidas. Informe Eurydice 2008. En M. A. Sancho y M. de Esteban (eds.). *La autonomía de los centros educativos* (pp. 21-51). Madrid: CAM, Consejería de Educación.
- Delors, J. (coord.) (1996). *La educación encierra un tesoro*. Madrid: Santillana Ediciones.
- Díez de Velasco, F. (2016). La enseñanza de las religiones en la escuela en España: avatares del modelo de aula segregada. *Historia y Memoria de la Educación*, 4, 277-306. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/hme.4.2016.15484>.
- Díez-Picazo, L. M. (2005). *Sistema de derechos fundamentales*. Madrid: Thomson-Civitas.
- Elósegui, M. (2012). La laicidad abierta en Charles Taylor y J. Maclure versus las nuevas leyes de neutralidad de los funcionarios públicos en Alemania. En M. Elósegui, (ed.). *La neutralidad del Estado y el papel de la religión en la esfera pública en Alemania* (pp. 109-146). Madrid: Fundación Manuel Jiménez Abad.
- Embid Irujo, A. (1983). *Las libertades en la enseñanza*. Madrid: Tecnos.
- Fabretti, V. (2011). The public vs. private school choice debate: pluralism and recognition in education. *Italian Journal of Sociology of Education*, 1, 115-139.
- Fernández, A. (2004). La educación como derecho. La evolución reciente desde una perspectiva supranacional. *Revista Española de Educación Comparada*, 10, 61-87.



- (2007). Educación para la Ciudadanía. Una perspectiva constitucional. En *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública* (pp. 147-153). Madrid: CEPC.
- Ferrer Ortiz, J. y Díez de Baldeón, C. (2003). Responsabilidad ética de la educación. En M. A. Sancho (ed.). *Libertad, igualdad y pluralismo en educación* (pp. 157-202). Madrid: CAM.
- Freire, P. (1981). *La ideología y la educación: reflexiones sobre la no neutralidad de la educación*. Río de Janeiro: Continuum.
- (1990). *La naturaleza política de la educación: cultura, poder y liberación*. Madrid: Paidós.
- (2001). *Política y educación*. México: Siglo XXI.
- Frings, D. (2012). La libertad de culto de los empleados de la Administración Pública conforme al art. 33, párr. 3 de la Ley Fundamental con respecto a la neutralidad del Estado. En M. Elósegui (ed.). *La neutralidad del Estado y el papel de la religión en la esfera pública en Alemania* (pp. 173-206). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- García, J. (2009). La dimensión cultural del derecho a la educación a través del ideario de los centros docentes. *Revista Española de Pedagogía*, 244, 529-544.
- (2016). Ideario educativo, derechos humanos y formación del carácter de los futuros profesores. En I. Carrillo i Flores. *Democracia y Educación en la formación docente* (pp. 222-226). Vic: Universitat de Vic; Universitat Central de Catalunya.
- García Garrido, J. L. (2004). Igualdad y libertad en la educación obligatoria: la experiencia comprensiva. *Persona y Derecho*, 50, 411-432.
- Glenn, Ch. (2000). *The ambiguous Embrace: Government and Faith-based Schools and Social Agencies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- (2003). Fanatical Secularism. *Education Next*, 3 (1). Disponible en <https://bit.ly/2LEvp8M>.
- (2004). Historical background to present conflict about education and religion. *Persona y Derecho*, 50, 121-156.
- (2006). *El mito de la escuela pública*. Madrid: Encuentro.
- (2012). Disestablishing our secular schools. Religious Liberty and Educational Reform both require the end of Public School monopoly. *First Things*. Disponible en: <https://bit.ly/2GGryco>.
- Glenn, C., Groof, J. de y Stillings, C. (2012). *Balancing Freedom, Autonomy and Accountability in Education*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Gómez Llorente, L. (2004). La Escuela y la Religión. Historia del proceso. *Frontera*, 30, 6-10. Disponible en: [www.atrío.org](http://www.atrío.org).
- Gómez Llorente, L. y Mayoral, V. (1981). *La escuela pública comunitaria*. Barcelona: LAIA.
- González Vila, T. (2005). Libertad de enseñanza y financiación. *Educadores*, 213-214, 9-80.
- (2006). Laicidad y laicismo aquí y ahora. *Communio*, 3, 9-32.
- González-Varas Ibáñez, A. (2005). *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia. Insegnamento, culto e simbologia religiosa nelle scuole pubbliche*. Bologna: Clueb.
- (2018). *La enseñanza de la religión en Europa*. Digital Reasons.
- Goti Ordeñana, J. (1995). *Libertad de enseñanza y pluralidad de métodos*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Gramsci, A. (1998). *Para la reforma moral e intelectual*. Madrid: Libros de la Catarata.

- Hanushek, E. A. (ed.) (2003). *The economics of schooling and school quality*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hanushek, E. A. y Raymond, M. E. (2005). Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, 24 (2), 297-327. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/pam.20091>.
- Hillgruber, C. (2017). El mito de la neutralidad. Reflexiones acerca de la cosmovisión religiosa que está en el fundamento de Europa. En J. M. Barrio Maestre (ed.). *Cristianismo, Europa, libertad* (pp. 65-112). Madrid: Teconté.
- Kühnhardt, L. (2012). Subsidiarity and European governance. *Confronti*, 2, 67-81.
- Llano Torres, A. (2018). La relación Iglesia-Estado en los orígenes del sistema educativo español e italiano: una perspectiva histórica. *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 187-215.
- López Castillo, A. (2007). A propósito del fundamento constitucional de la enseñanza (confesional) de la religión en el sistema público de enseñanza. En A. López Castillo (coord.). *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública* (pp. 71-96). Madrid: CEPC.
- Lozano Cutanda, B. (1995). *La libertad de cátedra*. Madrid: Marcial Pons.
- Luri, G. (2009). La escuela ante el presente. *Fundación Rafael de Campalans*, 21, 62-67.
- (2013). *Por una educación republicana*. Barcelona: Editorial Proteus.
- (2015). *La escuela contra el mundo. El optimismo es posible*. Barcelona: Ariel.
- Martínez López-Muñiz, J. L. (1979). La educación en la Constitución española (derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza). *Persona y Derecho*, 6, 215-295.
- Martínez Pisón, J. (2003). *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*. Madrid: Dykinson.
- Meix Cereceda, P. (2014). *El derecho a la educación en el sistema internacional y europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2017). El TEDH y las convicciones particulares en la escuela: entre el «interés del menor» y el «margen de apreciación» de los Estados. *Academia. Revista sobre la Enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, 15 (29), 197-214.
- Mejía, F. y Olvera, A. (2010). Gestión escolar: un asunto de mercado, de Estado o de sociedad. Algunas experiencias internacionales. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 40 (1), 9-52.
- Muñoz de Priego, J. (2015). *En defensa de la libertad de enseñanza. Nuevos (y antiguos) argumentos para su reconocimiento jurídico y social*. Madrid: FERE-CECA.
- (2016). *Libertad de enseñanza... ¡para todos!* Sevilla: Punto Rojo.
- Negro Pavón, D. (2015). *La ley de hierro de la oligarquía*. Madrid: Encuentro.
- Némo, P. (2010). La autonomía escolar: una respuesta a la crisis educativa europea. En M. A. Sancho Gargallo y M. de Esteban Villar (eds.). *La autonomía de los centros educativos* (pp. 95-118). Madrid: CAM, Consejería de Educación.
- Nuevo López, P. (2009). *La Constitución educativa del pluralismo. Una aproximación desde la teoría de los derechos fundamentales*. La Coruña: NetBiblio-UNED. Disponible en: <https://doi.org/10.4272/978-84-9745-429-2>.
- Ollero, A. (2005). *España ¿un Estado laico? La libertad religiosa en perspectiva constitucional*. Madrid: Thomson-Civitas.

- Oria Segura, M. R. (2009). ¿Es posible la autonomía escolar? El papel de la dirección y de los proyectos de centro en los sistemas educativos francés, italiano y español. *Educación XXI*, 12, 151-180. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/educxx1.1.12.291>.
- Ortega y Díaz-Ambrona, J. A. (2004). Identidades colectivas y educación: el papel de la sociedad civil. En *Libertad, igualdad y pluralismo en educación* (pp. 59-74). Madrid: OI DEL-CAM.
- Palomino, R. (2014). *Neutralidad del Estado y espacio público*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Pandolfini, V. (2013). Public or private education? Parents' choices between actual and potential pluralism. *Italian Journal of Sociology of Education*, 5 (2), 189-217.
- Pearson (2012). *The learning curve*. Disponible en: <http://bit.ly/2sYJViq>.
- Prieto Sanchís, L. (2007). La escuela (como espacio) de tolerancia: multiculturalismo y neutralidad. En A. López Castillo (coord.). *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública* (pp. 51-70). Madrid: CEPC.
- (2009). Estado laico y educación en valores. En S. Catalá (coord.) *Sistema educativo y libertad de conciencia* (pp. 13-42). Cuenca: Alderabán.
- Rey, F. (2005). La laicidad a la francesa ¿modelo o excepción? *Persona y Derecho*, 53, 385-436.
- Reyero, D. (2001). El valor educativo de las identidades colectivas: cultura y nación en la formación del individuo. *Revista Española de Pedagogía*, 59 (218), 105-120.
- Roca, M. J. (1996). La neutralidad del Estado: fundamento doctrinal y actual delimitación en la jurisprudencia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16 (48), 251-272.
- (2008). Deberes de los poderes públicos para garantizar el respeto al pluralismo cultural, ideológico y religioso en el ámbito escolar. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 17, 1-37.
- (2012). La libertad religiosa en España como libertad positiva y negativa. En M. Elósegui (ed.). *La neutralidad del Estado y el papel de la religión en la esfera pública en Alemania* (pp. 75-88). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Rodríguez de Santiago, J. M. (2008). El Estado aconfesional o neutro como sujeto «religiosamente incapaz». Un modelo explicativo del art. 16.3 CE. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 14, 15-38.
- Ruiz Miguel, A. (2007). Educación, escuela y ciudadanía. En A. López Castillo (coord.). *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública* (pp. 27-49). Madrid: CEPC.
- Ruiz Miguel, C. (2004). Libertad religiosa, Constitución y cultura. *Cuestiones Constitucionales*, (10), 227-243.
- Saiger, A. (2016). Homeschooling, Virtual Learning and the Eroding Public/Private Binary. *Journal of School Choice*, 10 (3), 297-319. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15582159.2016.1202070>.
- Salguero, M. (1995). Libertad de enseñanza, neutralidad y libertad de cátedra como formas de pluralismo institucionalizado. *Derechos y Libertades*, 5, 543-552.
- (1999). La cultura de los derechos fundamentales como garantía de la democracia. *Derechos y libertades*, 7, 441-466.
- (2001). Formas de pluralismo y signos de identidad de los centros docentes de la enseñanza no universitaria. *Revista Vasca de Administración Pública*, 61, 143-209.

- Sancho Gargallo, M. A. y Esteban Villar, M. de (2010). *Presentación*. En M. A. Sancho Gargallo y M. de Esteban Villar (eds.). *La autonomía de los centros educativos* (pp. 13-20). Madrid: CAM.
- Sancho Gargallo, M. A. (2010). Perspectivas ante la financiación del derecho a la educación en libertad. En M. A. Sancho Gargallo y M. de Esteban Villar (eds.) *La autonomía de los centros educativos* (pp. 265-270). Madrid: CAM.
- Savater, F. (1997). *El valor de educar*. Barcelona: Ariel.
- Schmitt, C. (2015). *El concepto de lo político*. Argentina: Sieghels.
- Scola, A. (1999). *Ospitare il reale. Per una «idea» di Università*. Mursia: Pontificia Università Lateranense.
- Solozábal Echevarría, J. J. (2007). La enseñanza de valores entre la libertad ideológica y el derecho a la educación. En A. López Castillo (ed.). *Educación en valores. Ideología y religión en la escuela pública* (pp. 137-146). Madrid: CEPC.
- Sotelo, I. (1995). Educación y Democracia. En P. Manzano Bernárdez (coord.). *Volver a pensar la educación I* (pp. 34-59). Madrid: Morata-Paideia.
- Starck, C. (2012). La libertad religiosa en Alemania como libertad positiva y negativa. En M. Elósegui (ed.). *La neutralidad del Estado y el papel de la religión en la esfera pública en Alemania* (pp. 63-74). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Steiner, G. (2003). *Lecciones de los maestros*. Madrid: Siruela.
- Torres Santomé, J. (1996). *El currículum oculto*. Madrid: Morata.
- Troiolo, S. (2008). La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano. *Anales de Derecho*, 26, 333-404.
- UNESCO. (2015). *Replantear la educación: ¿hacia un bien común mundial?*
- Valero Estarellas, M. J. (2015). Neutralidad ideológico-religiosa del Estado y derecho de libertad religiosa en la escuela pública alemana: reflexiones a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 27 de enero de 2015. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 38, 1-35.
- Valero Heredia, A. (2018). Integración social y derecho a la educación: a propósito de la Sentencia de 10 de enero de 2017 del TEDH. *Revista de Estudios Políticos*, 180, 255-274.
- Vidal Prado, C. (2001). *La libertad de cátedra: un estudio comparado*. Madrid: CEPC.
- (2017a). El diseño constitucional de los derechos educativos ante los retos presentes y futuros. *Revista de derecho político*, 100, 739-766.
- (2017b). *El derecho a la educación en España. Bases constitucionales para el acuerdo y cuestiones controvertidas*. Madrid: Marcial Pons.
- Viola, F. (1999). *Identità e comunità. Il senso morale della politica*. Milano: Vita e Pensiero.
- Voegelin, E. (2014). *Las religiones políticas*. Madrid: Trotta.
- Woessmann, L. y Peterson, P. E. (eds.) (2007). *Schools and the equal opportunity problem*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

# TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES DE LAS OPINIONES POLÍTICAS EN EL MARCO ELECTORAL: TODO EN INTERÉS PÚBLICO<sup>1</sup>

Processing personal political opinion data in electoral  
activities: all in the public interest

ROSA MARÍA GARCÍA SANZ  
Universidad Complutense de Madrid  
rosamaga@pdi.ucm.es

## *Cómo citar/Citation*

García Sanz, R. M. (2019).  
Tratamiento de datos personales de las opiniones políticas  
en el marco electoral: todo en interés público.  
*Revista de Estudios Políticos*, 183, 129-159.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.05>

## **Resumen**

El Reglamento de Protección de Datos pone a disposición de los partidos políticos numerosas disposiciones que establecen el «interés público» como base jurídica para el tratamiento de datos personales en actividades electorales. En aras del interés público, pueden tratar datos sensibles, como son las opiniones políticas, limitando seriamente los derechos y principios de la persona titular del derecho fundamental, si se entiende que así lo exige el funcionamiento democrático.

## **Palabras clave**

Protección de datos personales; actividades electorales; tratamiento de opiniones políticas.

---

<sup>1</sup> Este artículo es consecuencia de mi estancia de investigación en la Berkeley Law School (BCLT 2017).

**Abstract**

The General Data Protection Regulation (GDPR) includes several provisions that allow political parties to lawfully process political opinion data based on the “public interest” during electoral activities. As the operation of democratic systems in Member States motivates political parties to compile data on citizens’ political opinions, the processing of such data may be permitted for reasons of public interest, provided that appropriate safeguards are established. However, it is argued that the fundamental right of personal data protection can be seriously limited, or even ignored, in such circumstances.

**Keywords**

Personal data protection right; electoral activities; political opinions processing; privacy.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. IDENTIFICANDO EL «INTERÉS PÚBLICO» EN EL REGLAMENTO: INDAGACIÓN DE LAS RAZONES DEL LEGISLADOR: 1. Razones del legislador: la crisis de los intermediarios democráticos. 2. Localización en el Reglamento: detectando riesgos y oportunidades: 2.1. *La prohibición general del tratamiento de datos sensibles de opinión política: su excepción por interés público.* 2.2. *La habilitación legal del interés público para tratar los datos sensibles de las opiniones políticas por los partidos políticos en el marco de actividades electorales.* III. «INTERÉS PÚBLICO»: UN CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO PARA LIMITAR (Y POSIBLEMENTE DESNATURALIZAR) EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE DATOS: 1. Midiendo los límites al derecho a la protección de datos personales: 1.1. *Base jurídica.* 1.2. *Finalidad.* 1.3. *Sujetos.* 1.4. *Objeto.* 1.5. *Tiempo.* 1.6. *Espacio.* 1.7. *Contenido.* 2. Aparente conflicto de derechos fundamentales: una perspectiva desde su dimensión institucional. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es el análisis y la reflexión de las disposiciones del Reglamento<sup>2</sup> dirigidas al tratamiento de datos personales de las opiniones políticas, autorizados los partidos políticos por razones de «interés público», si así lo «exige el funcionamiento democrático», y en el «marco de actividades electorales». Identificar «qué» interés público es necesario atender para que «funcione el sistema democrático» en este contexto es uno de los aspectos principales de este estudio. Pues ese interés público justificaría la batería de límites al derecho fundamental de protección de datos personales por parte de los partidos, hasta el punto de desnaturalizarlo. Se concluirá que las razones de interés público deberían ser la identificación y/o formación de la voluntad popular, que se puede ver falseada debido a los fenómenos de desinformación y manipulación de datos en los medios electrónicos. Esta finalidad justificaría los límites previstos. Ahora bien, tal autorización legal no está exenta de graves riesgos. Por lo cual, entiendo que solo debería habilitarse a los partidos en situaciones de absoluta certeza de

---

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

injerencia o manipulación de la opinión pública y tiempo muy acotado; y la utilización de los límites disponibles por «interés público», bajo criterio muy restrictivo.

Esta situación de «presunta» excepcionalidad democrática impacta el contenido esencial del derecho, dando, aparentemente, preferencia al derecho fundamental de participación política en la tensión de derechos, y sin ignorar potenciales consecuencias en otros derechos fundamentales. Situación de excepcionalidad que podría asociarse con la que sufre el derecho a la información en campaña electoral, con restricción intensa de su contenido. Sin embargo, no es comparable. Primero, porque tales medidas restrictivas de la legislación electoral sobre los medios de comunicación ya han mostrado su inoperancia en los soportes electrónicos. Y segundo, porque la naturaleza del derecho a la protección de datos personales es diferente, y su impacto en otros derechos fundamentales es de tal magnitud que no solo dejaría sin sentido al derecho de sufragio, sino, también, a otros derechos fundamentales necesarios en el proceso democrático. Y tampoco se parece al régimen de excepcionalidad reconocido a los partidos para el tratamiento de las opiniones políticas de sus miembros, en el ámbito de su organización (art.9.2.d), que es excepcional pero en la normalidad democrática. Aspectos estos que ya han sido tratados por la doctrina, pero, desde la perspectiva de las disipaciones del Reglamento objeto de estudio, muestran nuevas problemáticas.

El legislador europeo no solo introduce un «concepto jurídico indeterminado» (interés público) para legitimar el tratamiento de los datos personales de las opiniones políticas de las personas, sino que, también, los términos que lo acompañan, tanto en el considerando 56 como en los artículos con los que se relaciona en el Reglamento, son laxos y abiertos. Así, al riesgo de discrecionalidad y arbitrariedad que se puede derivar de la interpretación de «interés público», se suma la imprecisión de términos como «en el marco de actividades electorales», «opiniones políticas de las personas» o si «el funcionamiento democrático lo exige», todos ellos igualmente poco precisos y expresados con gran amplitud (sobre todo si se piensan en la realidad digital). Tanta indeterminación e imprecisión llama la atención en un asunto de tanta importancia, donde confluyen distintos derechos fundamentales. Derechos fundamentales necesarios para el funcionamiento democrático, especialmente el derecho a la privacidad o el derecho de sufragio, sin olvidar el derecho a la libertad ideológica o el derecho a la libertad de expresión e información. En esta confluencia de derechos, destaca la tensión entre el derecho a la protección de datos personales y el derecho de participación: parece, en principio, que el legislador opta por la limitación del primero —y probablemente su desnaturalización—, utilizando el interés público para dar prioridad y expansión al derecho de participación. Ahora bien, dado que los conceptos jurídicos indeterminados van a



exigir una toma de posición del legislador, introduciendo el inevitable sesgo ideológico, desde la dimensión institucional se puede considerar una delimitación de estos derechos (para hacer que funcione el sistema) que viene exigida por los profundos cambios producidos por la tecnología de la información, con consecuencias políticas, sociales y económicas. Ello requerirá observar si tal operación respeta el contenido esencial de los derechos fundamentales en su dimensión subjetiva, y si las intromisiones se justifican material y temporalmente. Estas acciones tienen un adecuado acomodo en un Estado social y democrático de derecho, que exige a los poderes públicos una acción de promoción de condiciones y remoción de obstáculos (art. 9.2 CE) para el ejercicio real e igual de los derechos fundamentales. Y, en el contexto del constitucionalismo democrático, corresponde, en primer lugar, al legislador determinar los criterios de ponderación de derechos e intereses públicos en conflicto.

El Reglamento, aunque de aplicación directa, hace una llamada al legislador de los Estados miembros y da margen de interpretación en la norma de adaptación. Ahora bien, el Reglamento ya ha establecido los términos básicos. En principio, la expectativa de una legislación con parámetros legales precisos, capaz de ofrecer seguridad jurídica a las prácticas que utilizan datos personales con fines de electorales, se ha visto frustrada<sup>3</sup>. Lejos de ofrecer seguridad, el Reglamento presenta una mayor incertidumbre, y podría dar, irónicamente, cobertura legal incluso a prácticas poco respetuosas, en virtud de sus conceptos jurídicos indeterminados y vagos. España, siguiendo la misma línea del Reglamento europeo, con términos ambiguos y conceptos jurídicos indeterminados, ha incorporado el art. 58 bis —introducido por la disposición final tercera de la Ley Orgánica que adapta el Reglamento<sup>4</sup>— a la Ley Orgánica del

---

<sup>3</sup> Muestra de ello es el paquete de medidas anunciadas por el presidente de la Comisión Europea en el discurso del Estado de la Unión de 2018, el 12 de septiembre: <http://bit.ly/2HFfjNH>. Destacamos: las Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de la legislación de protección de datos de la Unión en el contexto electoral; la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) núm. 1141/2014 en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, Bruselas, 12-9-2018 COM(2018) 636 final, y la Recomendación de la Comisión sobre las redes de cooperación electoral, la transparencia en línea, la protección contra incidentes de ciberseguridad y la lucha contra las campañas de desinformación en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, Bruselas, 12-9-2018 C(2018) 5949 final.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.

Régimen Electoral General (LOREG)<sup>5</sup>. Este artículo viene a autorizar la recopilación de datos personales de las opiniones políticas en el marco electoral por los partidos políticos. El Reglamento, de aplicación directa, no arrojará mucha luz para aclarar el nuevo art. 58, pues se producirá, presumiblemente, un círculo vicioso de indeterminación e inseguridad jurídica: el Reglamento llama a la ley específica para su concreción y esta no encontrará mayor precisión en el Reglamento. Tampoco la LOREG ayudará mucho, pues ni su espíritu ni su letra responden al mundo digital, y el propio art. 41 prevé que los partidos reciban información disociada de los datos.

El punto de partida de este trabajo arranca de lo ya sentado por la doctrina respecto a los riesgos que conllevan las nuevas tecnologías en el tratamiento de datos personales durante el período electoral (Rubio, 2011: 319); o del impacto de estos tratamientos en los principios jurídicos de la campaña electoral y en los derechos de participación (García Mahamut, 2015: 309-338). Los principios electorales se han «truncado» por la incorporación de los nuevos medios electrónicos en el proceso electoral, produciéndose *de facto* ventaja competitiva y afectando al juego limpio democrático (*ibid.*: 328 y ss.). Asimismo, más de una voz se ha alzado ya advirtiendo de la obsolescencia de la legislación electoral, especialmente la española, y advirtiendo de sus consecuencias (Holgado González, 2017: 457-485). El uso de Internet y todas sus herramientas sobrepasa todas las previsiones de las normas electorales vigentes en materia de datos personales (normativa parca, a excepción de la del censo electoral) e incluso supera en muchas ocasiones la normativa general de protección de datos personales (muchas herramientas en la Red requieren y tratan datos personales para su solo funcionamiento técnico, ajenas a las normativas). La multiplicidad de herramientas tecnológicas conlleva la posible captación sin consentimiento de datos personales, que, usados en estrategias electorales personalizadas y masivas, desafían las normas y sus garantías. Para subrayar la trascendencia de las disposiciones del Reglamento, hay que ponerlas en este contexto y preguntarse si dan solución a la problemática. Cabe añadir que la rápida evolución y los cambios de la tecnología digital, a ritmo incesante, solo han hecho que aumentar y exacerbar muchas de las situaciones de riesgo que la doctrina ha detectado, y que aquí se intentan recoger para completar aquella visión. Pero aún más: si no se acotan afiladamente los términos del considerando 56 relacionado con las pertinentes disposiciones del Reglamento, las muchas y amplias limitaciones «por interés público» podrían empeorar las cosas.

---

<sup>5</sup> Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, modificada el 2-11-2016.

En el trabajo se siguen estos pasos. En el segundo epígrafe, se indagarán las razones que el legislador de la Unión pudo prever para que el sistema democrático pueda exigir, por «interés público», el tratamiento de estos datos personales. Seguidamente, se localizarán las disposiciones del Reglamento en las que se recurre al «interés público». Con la muestra, no exhaustiva pero suficiente, se pretende conocer la dimensión que podría alcanzar la habilitación legal de tratar datos personales de las opiniones políticas por los partidos en el marco electoral, y las posibles restricciones al derecho, en sistemática con el resto del Reglamento. En el tercer epígrafe se analiza la intensa restricción que podría sufrir el derecho de protección de datos. Limitación que parece justificarse para dar preferencia al derecho de participación política y favorecer el funcionamiento democrático. Se afrontará, entonces, el posible conflicto de derechos, para observar que, si no se acotan muy bien los elementos para establecer los límites del primer derecho, no solo se puede producir una desnaturalización del primero sino también del segundo. Pues si el objetivo es expansionar el derecho de participación, a expensas del derecho de datos personales, podría producirse una perversión: la invasión de la privacidad de las personas serviría para desnaturalizar el derecho de sufragio. Es decir, que el sufragio, que el art. 68 CE exige que sea libre, secreto, igual y directo, dejaría de serlo a consecuencia de la injerencia en los datos y en la privacidad de la persona; dado que con la ayuda de sofisticadas herramientas —algoritmos o inteligencia artificial— se puede, más que predecir, determinar el voto de cada elector (Rubio, 2011: 329). Habría que concluir, si se procede de esta manera, que la habilitación no serviría para la formación de la opinión pública, con el fin del funcionamiento democrático.

## II. IDENTIFICANDO EL «INTERÉS PÚBLICO» EN EL REGLAMENTO: INDAGACIÓN DE LAS RAZONES DEL LEGISLADOR

El legislador europeo ha identificado una situación donde el «interés público» parece justificar, cuando menos, una limitación de derechos fundamentales. Las dificultades que presenta un «concepto jurídico indeterminado» como el «interés público» no son algo nuevo. La complejidad del problema ya ha sido tratada extensamente por la doctrina (véase, por todos, Sáinz Moreno, 1976), por lo tanto, solo cabe aquí intentar aprovechar los recursos que allí se ofrecen tanto desde el ámbito administrativo como en el de la esfera del legislativo y en sede judicial para su control por los tribunales. Como indica López Calera (2010: 147):

La indeterminación del concepto nunca podrá ser salvada en términos absolutos. Sólo la «democraticidad» de su constitución y de su realización puede ser la

garantía más eficaz para evitar los desmanes que puede producir su indeterminación. El poder legislativo, que es el poder más legitimado democráticamente, es el primer responsable de ubicar con razones, y con la precisión posible, el interés público en los contenidos materiales de las normas jurídicas. El poder legislativo tiene esa máxima discrecionalidad para realizar tal función dentro de los límites de la Constitución.

En este sentido, el legislador europeo, explícita o implícitamente, manifiesta en el Reglamento unas razones, y remite a medidas legislativas posteriores del derecho de la Unión o de los Estados miembros (art. 6.3) para especificar las razones concretas que llenen de contenido la base jurídica del «interés público» invocada, que autoriza a los partidos a tratar datos personales sensibles en relación con las opiniones políticas para «el funcionamiento democrático». En definitiva, será en la norma que detalle los elementos y circunstancias de la situación concreta donde se pueda especificar qué y por qué se satisface un interés general para el funcionamiento democrático. Advertidos de que el fin del «interés público», junto con otros fines que explican Rubinstein *et al.* (2014: 1 y ss.), como la seguridad nacional, la seguridad pública, la lucha contra el terrorismo, el cumplimiento de las normas, razones administrativas o razones democráticas, etc., se repiten tanto en las leyes de protección de datos como en aquellas extramuros de estas, que autorizan al Estado y a los poderes públicos un mayor margen de maniobra en el tratamiento de datos, sin someterse a las garantías y controles de las mismas (*ibid.*: 97). De tal manera que concluyen los referidos autores:

Here is this paper's basic conclusion: In most if not all countries, existing legal structures provide an inadequate foundation for the conduct of systematic access, both from a human rights perspective and at a practical level. At the practical level, the law provides little guidance, leaving companies to fill the gaps with their own judgments. From the human rights perspective, the systematic access that governments obtain is not foreseeable from the text of the law, calling into question whether the laws in many countries meet evolving human rights standards (*ibid.*: 98).

## 1. RAZONES DEL LEGISLADOR: LA CRISIS DE LOS INTERMEDIARIOS DEMOCRÁTICOS

El legislador europeo no es ajeno a los problemas de las democracias de la Unión, causados, entre otras razones, por el impacto que los nuevos medios de comunicación electrónicos han provocado en su funcionamiento,

especialmente en el período electoral (las citadas medidas de la Comisión lo prueban). La comunicación política y la campaña electoral se han trasladado de los medios de comunicación convencionales a los novísimos espacios de Internet, desafiando las normas electorales y las propias reglas de juego democrático.

Los principales actores de la batalla electoral —partidos políticos y medios de comunicación— se han visto profundamente afectados por tal transformación. Y no solo durante el período electoral, sino permanentemente en su función de formación de la opinión pública. Función que se exacerba durante el tiempo de campaña. La crisis de los intermediarios en la participación política —partidos y medios de comunicación— supone también la crisis de la formación de la opinión pública, con consecuencias jurídico-políticas importantes (Bustos Gisbert, 2017: cap. III). Se aboga por mejorar los mecanismos de la formación de la opinión pública, y, posiblemente, el legislador europeo ha querido aquí introducir un mecanismo al servicio de los partidos políticos.

Cabe pensar que el proceso de formación de la llamada opinión pública, a través de los espacios electrónicos, mediante una comunicación pública libre, en la que todos pueden hacer oír su voz directa, legítimamente y sin filtros, es más genuino que nunca, y en las mejores condiciones para expresar el pluralismo político. Sin embargo, fenómenos de desinformación (*fake news*, posverdad), acceso y manipulación de datos personales sin consentimiento (caso *Cambridge Analytica*)<sup>6</sup>, falsas cuentas en las redes, la utilización de *bots*, *trolls*, falsa viralización de mensajes por el uso de algoritmos e inteligencia artificial —nombrando solo algunos— han provocado manipulación, confusión y falsificación de la opinión pública, cuya centralidad en el funcionamiento democrático está fuera de dudas. Las disposiciones del Reglamento introducirían así un mecanismo legal para que los partidos (en colaboración con otros agentes)<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> El caso *Cambridge Analytica* es un ejemplo, y en colaboración con Facebook. Véase esta información en el *NYTimes*, de 19 de marzo 2018, en la sección de opinión: «Facebook's Surveillance Machine». Y para la posición de la UE ante este escándalo, véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2018, sobre la utilización de los datos de los usuarios de Facebook por parte de Cambridge Analytica y el impacto en la protección de los datos (2018/2855(RSP)).

<sup>7</sup> Recomendación de la Comisión de 12-9-2018, citada anteriormente. Se anima a los Estados miembros a que creen una red nacional de cooperación electoral integrada por las autoridades pertinentes —como las autoridades electorales, de ciberseguridad, de protección de datos y policiales—, y a que designen un punto de contacto para que participen en una red de cooperación electoral a nivel europeo. También la resolución del Parlamento citada, en el punto 11, considera que «la injerencia en las elecciones

puedan desenmascarar los falsos estados de opinión, identificando si las opiniones políticas son consecuencia del libre ejercicio de la libertad de expresión e información de las personas (sus datos personales) o si, por el contrario, han sido falseadas, o los estados de opinión, manipulados. La clásica función de los partidos de reducir la complejidad (Fernández Miranda y Fernández Miranda, 2003: 32-33)<sup>8</sup> en un sistema democrático, que podría haberse visto comprometida en principio (por la fragmentación, dispersión y burbujas de opinión en la Red), podría reafirmarse de nuevo, finalmente, si los partidos se reinventan aprovechando las posibilidades del Reglamento.

En situaciones en las que la auténtica voluntad popular esté siendo amenazada, y haya fundadas sospechas o evidencias suficientes, es razonable afirmar que el sistema democrático requiere de tal autorización para que los partidos accedan a los datos personales, conozcan quién está detrás e identifiquen a la auténtica «opinión pública», y puedan llevar a cabo su acción electoral.

Hay recordar que los medios de comunicación institucionalizados han dejado de ser el canal exclusivo de comunicación entre los ciudadanos, los partidos políticos y los representantes parlamentarios. Los partidos tampoco ya son el instrumento exclusivo para la participación política. El ciudadano prefiere comunicarse directamente por los medios electrónicos para ejercer sus derechos de expresión y participación, prescindiendo de ambos intermediarios, debido a la crisis de confianza que medios convencionales y partidos sufren por cuenta propia (García Sanz, 2017). Igualmente, los políticos prefieren relación directa con el ciudadano y potencial elector. La tradicional formación de la llamada opinión pública —concepto igualmente indeterminado— por los medios de comunicación institucionalizados se ha realizado mediante la producción de mensajes que, para merecer la protección constitucional, debían responder al «interés público» y cumplir con los requisitos constitucionales<sup>9</sup>. De esta manera, el ejercicio del derecho a la información se ha considerado garantía institucional de la formación de opinión pública libre, necesaria para expresar el pluralismo político-social. De esta garantía carecen espacios de comunicación electrónicos

---

constituye un importante reto para la democracia, y para combatirla se requiere el esfuerzo conjunto de los proveedores de servicios, los reguladores y los agentes y partidos políticos».

<sup>8</sup> «El proceso de reducción de la complejidad en un sistema democrático descansa en una multiplicidad de mecanismos [...]. En primer lugar, los derechos informativos [...] un primer nivel de formación de la opinión pública [...]. En segundo lugar, [...] los partidos políticos que racionalizan la oferta electoral [...]. Un tercer mecanismo de reducción de la complejidad es el sistema electoral como procedimiento [...]. Y como último mecanismo [...] el Parlamento» (pp. 32-33).

<sup>9</sup> Por todas: STC 171/90.

como las redes sociales. Los medios convencionales han servido tradicionalmente a los partidos y a las instituciones para identificar el «interés general» de la ciudadanía. Se ha entrado así en una crisis en la formación de la opinión pública e, igualmente, en una crisis de la identificación de los intereses generales para que los partidos cumplan sus funciones. Crisis de conceptos indeterminados que se complica en la Red (Torres del Moral, 2013: 1383 y ss.).

Los intereses generales pueden estar muy fraccionados, manipulados, y la opinión pública, falseada. El pluralismo político, principio estructural democrático, tiene una relevancia institucional indiscutible. Pero ese pluralismo político puede estar falseado con una manipulación de los datos en la Red. Cuando accedan a los estados de opinión, los partidos deben estar advertidos de las anomalías que se producen en Internet. Fenómenos de desinformación, unidos a otros de no menor importancia (como la *filter bubble* o la *echo chamber* y la utilización de algoritmos con datos a gran escala, que permiten tratar informativamente a los usuarios por sus perfiles psicoideológicos), corrompen la llamada «opinión pública», y, en consecuencia, el proceso electoral y el sistema representativo. A su vez, los partidos, para identificar datos, opiniones e intereses, cuentan con muchas herramientas: algoritmos e inteligencia artificial para crear categorías. Sin embargo, todas estas técnicas no están exentas de riesgos: el análisis que se realiza del *big data* ofrece correlaciones, no causas (Cukier y Mayer-Schoenberger, 2013: 29, 37), y la toma de decisiones para el interés general requiere saber los «porqués» para ofrecer políticas y legislaciones correctas que incluyan a todos sin discriminar. Y la inteligencia artificial y los algoritmos pueden contener sesgos, enfocando los resultados hacia una dirección predeterminada.

El legislador de la Unión tiene, en principio, una buena razón: dar soluciones, en los términos del Reglamento, con mejor o peor fortuna, a la problemática de la identificación y/o formación de la opinión pública, y de los intereses generales, en una democracia que ya es digital (Rubio Núñez y Vela Navarro, 2017a).

Ahora bien, la doctrina debe ahondar sobre los conceptos de «opinión pública<sup>10</sup>» y «pluralismo político» en el contexto digital. Si las redes son la opinión pública misma (identificable por sus datos, público opinante) expresando el pluralismo político; o si el conjunto de opiniones políticas publicadas en los espacios digitales (y no digitales), expresando diferentes intereses, en el ejercicio del derecho a la información, conformará después la opinión pública.

---

<sup>10</sup> Si solo las opiniones publicadas o manifestadas públicamente, o también manifestadas en privado pero en espacios públicos (Weber y Wong, 2017), y si extraídas tanto de los medios convencionales como de las redes sociales, blogs, buscadores, etc.

El proceso de su formación es susceptible de interpretaciones diferentes. El Tribunal Constitucional ha mantenido en numerosa jurisprudencia<sup>11</sup> que el ejercicio de las libertades del art. 20 CE es la garantía institucional de la opinión pública libre, que después manifiesta el pluralismo político. Sin embargo, siguiendo una interpretación doctrinal distinta (Bastida, 1994: 11; Villaverde, 1994: 299), puede producirse un cambio de paradigma: si se interpreta que es la opinión pública misma expresando el pluralismo político y social en los espacios electrónicos. Se colocaría a los partidos en una posición diferente en cuanto a su función de formadores de la opinión pública.

## 2. LOCALIZACIÓN EN EL REGLAMENTO: DETECTANDO RIESGOS Y OPORTUNIDADES

En este apartado se van a identificar «considerandos» y artículos significativos en los que la base jurídica del «interés público» (art. 6.1.e) y las excepciones por interés público pueden servir a los partidos políticos con el objetivo descrito en el considerando 56. Se reproducirán algunos de ellos, y se acompañarán comentarios al hilo de su lectura, sugeridos por algunos aspectos preocupantes de los posibles límites. El Reglamento, tanto en su art. 2.1.d), por el ámbito de aplicación material<sup>12</sup>, como en distintos artículos, introduce esa finalidad ya identificada de «interés público». Los riesgos (y oportunidades) que pudieran derivarse no solo afectan al propio país sino incluso más allá de la propia UE (art. 2.1.a), por la naturaleza global de Internet<sup>13</sup>. En el apartado siguiente se concretarán las posibles restricciones que pueden «desnaturalizar» el contenido esencial del derecho. El conjunto de disposiciones objeto de estudio se encabeza por el considerando 56:

Si, en el marco de actividades electorales, el funcionamiento del sistema democrático exige en un Estado miembro que los partidos políticos recopilen datos

<sup>11</sup> Son innumerables, pero véase por todas: STC 6/1981.

<sup>12</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 26 de octubre de 2017, relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter Personal: «[La] aplicabilidad supletoria del Reglamento Europeo, en los casos en principio no sometidos al Derecho de la Unión, lleva consigo la de la jurisprudencia interpretativa del mismo, así como la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia (STJCE de 18 de octubre de 1990, *Dzodzi*, asuntos acumulados C-297/88 y C-197/89)».

<sup>13</sup> La citada resolución del Parlamento Europeo sobre el caso *Cambridge Analytica* dice en su punto 28: «A la luz de la confirmación por parte de Facebook de que se han producido graves violaciones de la privacidad, pide a las autoridades de los Estados Unidos responsables de la aplicación del Escudo de la Privacidad que reaccionen [...]».



personales sobre las opiniones políticas de las personas, puede autorizarse el tratamiento de estos datos por razones de interés público, siempre que se ofrezcan garantías adecuadas.

Esta disposición establecida en términos abiertos permite un ámbito de tratamiento de datos personales de las opiniones políticas por parte de los partidos políticos que podría dañar los derechos fundamentales<sup>14</sup> de los ciudadanos en aras, supuestamente, de la democracia representativa y participativa (Fernández Miranda y Fernández Miranda, 2003: 25)<sup>15</sup>. Hay que partir de la premisa de que, conforme al estado del arte, la anonimización de los datos es prácticamente imposible (Ohm, 2010: 1701-1716; Schwartz y Solove, 2011: 1877-1878; Rosen, 2013)<sup>16</sup> y la reidentificación es posible siempre (Nissenbaum y Barocas, 20014: 49-50). La facilidad con la que los identificadores y conectores de datos logran llegar a la identidad podría dar cobertura legal a una gran variedad de tratamientos de categorías de datos (no solo políticos). Prácticas que podrían ser tan criticables como lo son las que se realizan en países<sup>17</sup> sin el reconocimiento de este derecho fundamental<sup>18</sup>, y sin una legislación general estricta y garantista del derecho como lo es la europea.

La habilitación legal del «interés público» para el tratamiento de estos datos especiales (art. 6.1.e. Reglamento) se presenta a lo largo del articulado justificando excepciones, exenciones y limitaciones al derecho fundamental de protección de datos personales. Se establece una disposición general para que los Estados puedan utilizarla:

---

<sup>14</sup> «Constitutional attention to informational privacy must move beyond simply protecting personal data associated with deliberative democracy; rather, it should also offer safeguards when an individual's underlying capacity for decisionmaking is threatened» (Schwartz, 1995: 557).

<sup>15</sup> Afirmar los autores: «Radical diferencia entre *libertad de los antiguos y la libertad de los modernos*; ésta reclama *la privacidad, la libertad individual*; aquélla reclama *la participación* en los asuntos de la comunidad».

<sup>16</sup> Paul Ohm se enfoca en «highlighting the difficulty of protecting the privacy of data subjects by anonymizing data»; Paul M. Schwartz y Daniel J. Solove, en «discussing identification of individuals from personally identifiable information found from data sources», y Rebecca J. Rosen, en «explaining the ease with which metadata can be matched with specific individuals».

<sup>17</sup> Concretamente, Estados Unidos: casos *Cambridge Analytica* o el del analista de la CIA Snowden.

<sup>18</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2016/C202/02): arts. 7 y 8.

6.2. Los Estados miembros podrán mantener o introducir disposiciones más específicas a fin de adaptar la aplicación de las normas del presente Reglamento con respecto al tratamiento en cumplimiento del apartado 1, letras c) y e), fijando de manera más precisa requisitos específicos de tratamiento [...]. La finalidad del tratamiento deberá quedar determinada en dicha base jurídica o, en lo relativo al tratamiento a que se refiere el apartado 1, letra e), será necesaria para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.

Queda, básicamente, en manos de los Estados aquilatar lo que debe ser «ese interés público» para el tratamiento de estos datos especiales y en lo que se entienda que requiere el «funcionamiento democrático» en cada momento. Quien decida que lo exige el funcionamiento democrático debería especificarlo dicha norma (las redes de colaboración de autoridades de la recomendación de la Comisión es un ejemplo). Un estudio reciente de derecho comparado (Rubinstein *et al.*, 2014: 97) ha analizado cómo utilizan los Estados (entre ellos algunos de la UE, como Alemania) estos mandatos genéricos de la norma para una utilización de los datos poco transparente. Igualmente, ha detectado una desconexión posterior entre la ley y la práctica llevada a cabo por los poderes públicos, que, por poco transparente, escapa a los controles (*ibid.*: 103).

### **2.1. La prohibición general del tratamiento de datos sensibles de opinión política: su excepción por interés público**

El art. 9.1. del Reglamento establece la prohibición general de tratamiento de datos sensibles o especiales, entre ellos, las opiniones políticas. Pero el art. 9.2. establece que el art. 9.1. no será de aplicación cuando «el tratamiento es necesario por razones de interés público esencial [...]» (9.2.g). Sin embargo, ya el considerando 52 adelantaba: «Asimismo deben autorizarse excepciones a la prohibición de tratar categorías especiales de datos personales cuando lo establezca el Derecho de la Unión o de los Estados miembros [...]».

Y en el mismo art. 9.2., apartado d), establece, además, que la prohibición general no se aplica, extendiendo más el círculo de excepciones, cuando el tratamiento es efectuado, en el ámbito de sus actividades legítimas y con las debidas garantías, por una asociación<sup>19</sup> cuya finalidad sea política (en este caso) y el tratamiento se refiera exclusivamente a los miembros actuales o antiguos de

<sup>19</sup> Los partidos políticos no son poderes u órganos del Estado; conforme a la STC 3/1981, son asociaciones políticas que llevan a cabo funciones públicas. Como tal,

tales organismos o a personas que mantengan contactos regulares con ellos, «en relación con sus fines y siempre que los datos personales no se comuniquen fuera de ellos sin el consentimiento de los interesados». Se asume que los miembros de un partido, en cuanto que asociación, por el hecho de la filiación, consienten en todo momento el tratamiento de sus datos con finalidad política y en el ámbito de la organización. Esta disposición, ya prevista en la legislación anterior, no es el objeto específico de este trabajo, aunque, obviamente, también se puedan valer de ella los partidos para sus actividades legítimas. La previsión del considerando 56 tiene para los partidos una finalidad más ambiciosa: dirigida a las «actividades electorales» «para el funcionamiento democrático» (excede a la propia organización), por razones de interés público (que justifican numerosas limitaciones), y puede afectar a los datos de «todas las personas», no solo de sus miembros o simpatizantes. Aun así, este art. 9.2 provoca inquietud respecto a la calidad de los datos de los antiguos miembros, o a la extensión del número de personas a las que se puede alcanzar si se piensa en el contexto electrónico de los posibles «contactos regulares» (minimización de los datos).

Una cuestión previa, de gran calado, es qué se entiende por datos personales sobre las «opiniones políticas de las personas». «Opinión política» es, en sí, un concepto indeterminado, cuya imprecisión se agrava en este contexto digital, y máxime si se une a los datos personales de «las personas» (de todas). Por un lado, se entiende que las opiniones políticas son el resultado del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, pero por otro se puede asociar con la «opinión pública» misma, concepto igualmente indeterminado. El legislador ha puesto intencionadamente el foco de atención en los datos personales de las opiniones políticas para el funcionamiento democrático. Los datos de opinión al servicio de los partidos deben responder, por tanto, a alguna necesidad general.

Siendo un eje clave, resulta imprescindible acotar bien «opinión política» y su espectro objeto de tratamiento. También lo que es «actividad electoral», a efectos de aplicar el Reglamento: si debemos atenernos a la LOREG, y entenderla como «acto de campaña electoral» estrictamente (art. 53 ley electoral); o si se podría calificar de «actividad electoral», en sentido más general, a lo que se ha denominado «campaña permanente» (Ornstein y Mann, 2000: 162). Y si la recopilación de datos de opinión podría ser calificada como «acto de campaña», «publicidad política» o «propaganda electoral», utilizando los términos de la ley. La materialización de lo que es propaganda electoral (o no) ya no se limita a los mensajes explícitos (del pasado), y hay muchas formas y formatos de llevarla a cabo de una manera

---

pueden atraer artículos del Reglamento que se refieren a personas o instituciones en el ejercicio de poderes o funciones públicas para el tratamiento de datos (art. 6.2).

continuada, latente y no explícita (Jason, 2015: 46)<sup>20</sup>. Por otra parte, los algoritmos y la inteligencia artificial pueden realizar una labor muy productiva a este respecto, sin necesidad de explicitar mensajes electorales, sino examinando los comportamientos (datos) de los ciudadanos en la Red (Kosinski *et al.*, 2013), difundiendo información *ad hoc* según sus perfiles y, quizá ya en campaña electoral, exponiendo a los distintos segmentos de población identificados a mensajes claramente propagandísticos. Se diría que la propaganda se ha liberado del «corsé legal» de la campaña electoral, y puede manifestarse de otras maneras más efectivas. Parafraseando a Stanley Jason, «la propaganda peligrosa en una sociedad democrática es aquella que no es reconocida como propaganda» (Jason, 2015: 46).

Sin perjuicio de que pueda definir técnicamente qué es un mensaje de opinión (García Sanz, 1990), la realidad digital muestra que hay muchas maneras<sup>21</sup>, elementos, comportamientos y datos (en definitiva) en la Red que, procesados mediante *software*, algoritmos o inteligencia artificial, son capaces de destilar todas las opiniones e ideas políticas (y no políticas) de un usuario. No creo que el legislador ignore la capacidad de la técnica de «vulnerar continuamente» la privacidad de las personas, como bien señala el considerando 30 del Reglamento.

Pero el Reglamento ofrece, inaplicando la prohibición general, más disposiciones que son aplicables al caso, de las que se pueden valer los partidos políticos para el tratamiento legal de opiniones: art. 9.2.e), «cuando el tratamiento se refiere a datos personales que el interesado ha hecho manifiestamente públicos; g) [...] j) el tratamiento es necesario con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1». Todo ello podría dar cobertura legal al tratamiento de distintas categorías de datos: utilizando las herramientas que recoge el considerando 62, y otras muchas disponibles, para recabar e identificar a las personas y sus opiniones. Siendo tantas las fuentes y posibilidades de obtener opiniones políticas (y no políticas) y asociarlas a personas físicas, el legislador debió tener en mente la pseudoanonimización, como medida técnica de seguridad y gestión de las posibles bases de

---

<sup>20</sup> El autor diferencia entre la «classical conception of propaganda» y «propaganda as biased speech». Y diferencia la propaganda que se realiza en los países totalitarios de la que llevan a cabo las democracias liberales: «It is only natural in liberal democratic societies to take at least the news media seriously. The problem in democratic societies lies in figuring out which apparently nonpropagandistic claims are in fact propaganda», p. 46. Esta confusión se acrecienta en la Red.

<sup>21</sup> Los *likes* en Facebook, nuestras búsquedas en Google, los datos que revelan nuestro navegador, los *retuits*, etc.

datos ideológicas. Pero solo la técnica es insuficiente, se necesita la colaboración de la ley. La excepción de interés público podría cubrir una gran variedad de acciones (incluso decisiones automatizadas o perfiles)<sup>22</sup>. Y las medidas de seguridad deben extremarse cuantas más personas estén expuestas, pues la vulneración de los datos sensibles puede causar daños<sup>23</sup> impredecibles. En este sentido, hay que atender al Reglamento, que en el considerando 71 advierte de los riesgos, especialmente, de las posibles discriminaciones por opiniones políticas. Además, afirma: «Las decisiones automatizadas y la elaboración de perfiles sobre la base de categorías particulares de datos personales únicamente deben permitirse en condiciones específicas».

Parece que ley y tecnología, conforme el estado del arte, posibilitan estrategias y acciones previsibles e imprevisibles (Weber y Wong, 2017), cuya base jurídica de tratamiento puede ser otra distinta que el consentimiento, y la posibilidad de informar solo *a posteriori* puede ser ineficaz. Y a efectos de actividades electorales, permiten «observar y certificar» estados de opinión (que bien pueden haber sido manipulados y creados en Internet).

## **2.2. La habilitación legal del interés público para tratar los datos sensibles de las opiniones políticas por los partidos políticos en el marco de actividades electorales**

En principio, cabe preguntarse a qué partidos políticos y a qué miembros del mismo se está refiriendo el Reglamento: si a los que la ley electoral vigente reconoce (representantes) o si es necesario ser más granulares en el contexto del Reglamento (afiliados, simpatizantes, votantes). Ya advertía Rubio (2011: 319-321) de los problemas que planteaban las nuevas tecnologías para reconocer a los sujetos implicados en la campaña, y de la necesidad de distinguir según los medios (convencionales o no). Hay que llamar la atención sobre que las medidas de la Unión Europea recientes no contemplan la acción del votante o ciudadano en la campaña.

Y no es un matiz baladí. Pues, ciñéndonos solo a tratamiento de datos, quién esté legitimado cuenta con numerosos artículos de gran trascendencia: así, el art. 23.1. sienta el principio general para establecer los límites al derecho fundamental (y el 23.2, las disposiciones específicas mínimas relativas a la medida anterior).

---

<sup>22</sup> En los puntos 9 y 22 de la resolución del Parlamento, citada, se «insiste en que la publicidad política y electoral no debe realizarse sobre la base de perfiles de usuarios individuales».

<sup>23</sup> Véase el considerando 85 del Reglamento de Datos.

23.1. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable o el encargado del tratamiento podrá limitar, a través de medidas legislativas, el alcance de las obligaciones y de los derechos establecidos en los artículos 12 a 22 y el artículo 34, así como en el artículo 5 en la medida en que sus disposiciones se correspondan con los derechos y obligaciones contemplados en los artículos 12 a 22, cuando tal limitación respete en lo esencial los derechos y libertades fundamentales y sea una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática para salvaguardar: a) [...] c) [...] e) otros objetivos importantes de interés público general de la Unión o de un Estado miembro.

La disposición, para no desnaturalizar el derecho fundamental, establece el respeto al «contenido esencial» y nombra los principios que el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han sentado<sup>24</sup> para que la norma que regule la vigilancia y el acceso a datos, a extramuros de la ley general, sea conforme a los derechos fundamentales.

Debería pensarse que, con esta ley y las bondades tecnológicas a su alcance, los partidos políticos están en la mejor situación de cumplir con su función constitucional. Y ello tanto en el proceso electoral como después en sede parlamentaria, fortaleciendo los principios del trabajo parlamentario, sin sustituirlo (Aranda, 2017: 43). El principio de legitimidad democrática, el pluralismo político y los partidos políticos (art. 6 CE) pueden quedar falseados de contenido y pervertida su función si la vigilancia, recopilación y uso de los datos en relación a las opiniones políticas de los ciudadanos, invadiendo intensamente la privacidad, pudieran ser el medio para «manipular» la voluntad de voto socavando su libertad<sup>25</sup>. Quiere decirse, una «restricción» intensa del derecho a la protección de datos no redundaría en la expansión y preferencia del derecho de participación, sino todo lo contrario. Afectando tanto al derecho de sufragio como al derecho de participación que ejercen los partidos, en cuanto que grupos parlamentarios en el Parlamento (Rubio, 2014; Aranda, 2017). Situación que ahondaría más en la desconfianza entre representantes y representados lamentablemente, si no se establecen controles oportunos.

Sin perjuicio del citado art. 23 del Reglamento, disponen de una amplia batería de disposiciones, pues siempre van a necesitar una base legal para tratar estos datos (art. 6.2 del Reglamento). Entre otras, en los apartados 6.1.c), 6.1.e) y 6.1.f) tienen más fundamentos para el tratamiento de los datos respecto a las

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, de 29 de junio de 2006. *Weber and Saravia v. Germany*, 54934/00, §§78-79. Establece criterios para realizar el test de la norma.

<sup>25</sup> En esta dirección van las disposiciones de la citada propuesta de reglamento en lo que respecta a infracciones de normas de protección de los datos personales.

opiniones de las personas (y si es el Gobierno, podría recurrir a más razones convincentes e incluso a otros fundamentos, fuera de la ley electoral). Así se lee:

6.1.c) [...] el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal; [...] 6.1.e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento; [...] 6.1.f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, [...].

Pero si no satisfacen las anteriores, a falta de norma habilitante, el art. 6.4 pone a disposición otro recurso, escapando a las previsiones anteriores: cuando el tratamiento sin el consentimiento «constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23.1».

Aún más, el art. 5.1.b) ofrece a los partidos políticos otra buena «baza» para tratar estos datos con base jurídica, y en conexión con el art. 9.2.d), e) y f): «[...] recogidos con fines determinados, [...]»; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales (“limitación de la finalidad”).

Este precepto puede ser muy útil para generar bases de datos ideológicas y la posible creación de psicoperfiles, amén de otras utilidades que puede propiciar el *big data analytics*, en período electoral o en campaña permanente. El principio de «limitación de conservación» debería estar presente.

El legislador debería ser escrupuloso al regular el uso de datos de las opiniones por los partidos (para no ahondar más la crisis de confianza con la ciudadanía), si lo que se pretende es conectarlos con las personas y «reformular» su función de conformadores de la opinión pública. Concepto de opinión pública que, más que nunca, se encuentra en crisis (Torres del Moral, 2013: 1393), a consecuencia de Internet y sus prácticas comunicativas. La concreción con que se determinen, entre otros, los extremos aquí planteados tiene consecuencias distintas para el funcionamiento democrático. Y ello tanto en el procedimiento y las reglas para la elección de representantes y gobernantes como en la manera de organización política (preámbulo de la CE, art. 1). La campaña electoral se ha desplazado a Internet. El legislador debe concretar sus principios en los medios electrónicos<sup>26</sup>, con tanta o mayor minuciosidad a la practicada para los medios de comunicación convencionales.

<sup>26</sup> En este mismo sentido, el punto 23 de la resolución del Parlamento citada.

Son muchas las oportunidades pero también muchos son los riesgos. El *big data analytics* y algunas herramientas diseñadas para el análisis político electoral pueden identificar a cada votante y su perfil opinático. Permiten fraccionar la sociedad y comunicar mensajes a medida de cada votante individual con el fin electoral que se persiga. Las nuevas tecnologías de la información, *software*, algoritmos (Reitinger, 2015)<sup>27</sup> y/o la inteligencia artificial y el *big data analytics* lo posibilitan si no se dan los controles y garantías necesarios. El pluralismo político-ideológico que caracteriza la democracia contemporánea —propiciado en gran parte por los medios convencionales— podría desvanecerse; así como el imperio de la ley como expresión de la voluntad general —pues la voluntad del pueblo puede no ser ya la del pueblo— (Rubio y Vela, 2017a: 109-113)<sup>28</sup>. Pero no todo son malas noticias, también hay aspectos muy positivos. Los grupos parlamentarios podrían utilizar estas habilitaciones de «interés público» (en las condiciones de excepcionalidad señaladas) para que la legítima comunicación parlamentaria, que tiene una función política de «institucionalización de lo que ya es público», se transmita con acierto y, a la vez, sirva para que «el Parlamento cobre un mayor protagonismo en la producción de la política» (*ibid.*: 112). Además, el uso de las TIC que hacen los grupos parlamentarios, en lo que se va llamando «parlamento abierto» (Rubio y Vela, 2017b), podría verse revitalizado si se corrigen esos riesgos en la formación de la opinión pública, siempre que se utilice la habilitación del Reglamento con los controles previstos. Se ha detectado un problema añadido a un uso indebido o excesivo de los datos que comunican los ciudadanos, por los canales de comunicación directa con los Parlamentos<sup>29</sup> a través de sus plataformas: quedan reflejados sus opiniones y datos en muy diversas cuestiones<sup>30</sup>, y pueden producirse tratamientos sin control. Cabe sugerir que se podrían diseñar estas plataformas para que la comunicación pudiera ser anónima (Martin y Fargo, 2015)<sup>31</sup>, en la medida de lo posible técnicamente, si el ciudadano así lo desea. Sería una ironía que la pretendida transparencia y el aclamado

<sup>27</sup> Véase también la conferencia de la NYU: «Governing Algorithms. A Conference on Computation, Automation, and Control», New York University, 16 de mayo de 2013.

<sup>28</sup> «Si tradicionalmente el Parlamento era el centro de la producción política y los medios de comunicación constituían su elemento de transmisión, en nuestros días esa relación ha cambiado: [...]», p. 109.

<sup>29</sup> La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

<sup>30</sup> Problema que ya ha sido advertido en Italia: el *Provvedimento* de 6 de marzo de 2014 prevé expresamente que no pueden ser utilizados para fines de campaña electoral los datos personales disponibles en estas plataformas públicas.

<sup>31</sup> Los autores defienden la necesidad de un «derecho de anónimo» de la persona.



derecho de acceso se convirtieran en una «trampa a la democracia» debido a un uso de los datos que traspase los límites legales en aras del «interés público», al servicio de la democracia.

### III. «INTERÉS PÚBLICO»: UN CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO PARA LIMITAR (Y POSIBLEMENTE DESNATURALIZAR) EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE DATOS

El derecho a la protección de datos personales es un derecho fundamental y un derecho instrumental (Canals Ametller, 2016: 14) que sirve especialmente para proteger la privacidad de las personas, pero no solamente, porque su carácter irradiante se extiende a los demás derechos fundamentales. El interés público es base jurídica del tratamiento (art. 6.1.c) y límite a numerosas facultades y obligaciones que configuran el derecho fundamental (art. 23.1). Límites formulados con tanta amplitud que permitirían fácilmente la intromisión en el contenido esencial y desnaturalizar el derecho (González Fuster, 2015: 532)<sup>32</sup>. La extensión de estos límites tendría consecuencias en otros derechos, especialmente en el de privacidad y en el de participación política. Resulta necesario medir las posibles limitaciones previstas en el Reglamento (arts. 6.2 y 6.3.b), y los elementos sobre los que recaen deben ser identificados granularmente (art. 23.2): límites subjetivos (sujetos), límites objetivos (o materiales), límites en el contenido, límites temporales y espaciales. Determinando tanto la finalidad como la base jurídica que legitima el tratamiento. Límites que deberían interpretarse muy restrictivamente.

#### 1. MIDIENDO LOS LÍMITES AL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

##### 1.1. Base jurídica

La base jurídica, que el Reglamento refiere en general al «interés público», hay que especificarla para una regulación precisa (la identificación y/o formación de la voluntad popular electoral). En el Reglamento, la base jurídica del «interés

---

<sup>32</sup> La autora ha analizado la falta de certeza respecto al contenido esencial del derecho y la heterogeneidad de límites de distinto alcance que permite el Reglamento. «The limited case law of the EU of Court of Justice on the right's essence does not help to provide clear answers to this discussion».

público» no está constituida como excepción al principio general del «consentimiento» para el tratamiento de datos personales, como ocurría en la legislación anterior —véase el art. 6.1.e)—. Actúa a su mismo nivel y con la misma legitimidad, en multiplicidad de situaciones y realidades. Lo que permite una gran capacidad de maniobra a los partidos, así como la utilización de múltiples límites a los principios, obligaciones y derechos esenciales que reconoce la ley a la persona titular del derecho: por ejemplo, el derecho de información del afectado por el tratamiento o el de oposición cuando no se basa en el consentimiento (arts. 12, 13 y 21)<sup>33</sup>; pueden también quedar excepcionadas las prohibiciones de realizar perfiles ideológicos, y/o de decisiones automatizadas sobre las personas (inteligencia artificial, art. 22). No obstante, conviene recordar que la habilitación legal del interés público solo lo es con fin electoral. Para otros fines debería mediar el consentimiento del afectado (STC 292/2000, de 30 de noviembre), siempre que sea posible técnicamente, u otra base jurídica posible de las citadas.

## 1.2. Finalidad

La finalidad hay que especificarla para una regulación precisa: la formación de la voluntad general para el «funcionamiento democrático». El art. 5.1.b) del Reglamento exige, además, que sean fines determinados, explícitos y legítimos. Ello obliga a concretarlo más y a dirigirlo al «marco de actividades electorales». En virtud del «principio de limitación de la finalidad» —art. 1.e.)—, este fin electoral debe ser debidamente concretado: si son actividades electorales que se someten o no al derecho de la Unión (y consiguientemente si se aplica directa o supletoriamente el Reglamento), si son actividades electorales en lo que se ha llamado «campana permanente», o en precampaña o propiamente durante la campaña electoral. Esta acotación no es menor, pues el volumen de datos que se pueden recopilar y tratar nos pone de lleno en la problemática jurídica del *big data* y de las macrobases de datos ideológicas (García Mahamut, 2015: 332). El uso masivo y personalizado de datos tratados por los algoritmos e inteligencia artificial permite multiplicidad de operaciones, como sofisticados perfiles ideológicos, la toma de decisiones automatizadas, la realización de programas electorales, o el diseño de políticas sobre patrones precisos de la minería de datos. Lo que podría tener alguna justificación, si cabe, en campaña electoral —como una situación excepcional en materia de datos e información—, a semejanza de lo que se establece en la actualidad respecto al régimen vigente de los medios de comunicación en campaña electoral (Holgado González, 2017: 465). Pero dejaría de tener un fundamento

<sup>33</sup> Arts. 156 y ss. Reglamento de Datos: transparencia proactiva y posterior.

legítimo si se hace «permanentemente», o frecuentemente, aún en el marco de actividades electorales (Rubio, 2011: 329-331). Salvo por razones de amenaza democrática, tal monitorización permanente produciría un *chilling effect* sobre otros derechos fundamentales, como el de la libertad ideológica o el de la libertad de expresión e información, vitales para el pluralismo político. Y, por supuesto, podría dejar vacío de contenido al derecho de sufragio.

### 1.3. Sujetos

El Reglamento refiere en general a personas y partidos. Puede ser conveniente diferenciar las diferentes categorías subjetivas para marcar líneas precisas de regulación. Diferenciando sujeto pasivo (todas las personas) y sujeto activo (los partidos). Y dentro de la primera, habría que distinguir si solo los datos de los electores o si podría extenderse a otros. En la legislación del censo está resuelto claramente, pero no en el Reglamento. La referencia a «todas las personas» se expande a cualquier persona que participe en la Red. Y podrían sus datos personales ser objeto de tratamiento con fines políticos. Teniendo en cuenta el carácter global de la red —y en concreto las redes sociales—, cualquier persona de cualquier lugar puede ser observada y recopilados sus datos con estos fines<sup>34</sup>. En cuanto a la segunda categoría, se debería especificar si solo los representantes de las candidaturas y representantes generales, o si se autoriza a otros miembros y cuáles. Asimismo, la extensión de la autorización, para evitar ventajas competitivas en la contienda electoral (García Mahamut, 2015: 324).

### 1.4. Objeto

El Reglamento refiere en general a los datos personales de las opiniones políticas. Es necesario nombrar granularmente las diferentes categorías de datos que se pueden incluir, para marcar líneas de regulación precisas en cuanto al ámbito material de la norma. El espectro de datos podría ser ilimitado, por la capacidad de las herramientas tecnológicas para deducir o inducir ideología de los diferentes movimientos u opciones que se hacen en Internet. Precisar qué pueden hacer o no pueden hacer con estos datos los partidos, o, lo que es lo mismo, qué tratamientos son permitidos y prohibidos (deben ceñirse al fin). Una limitación taxativa respecto a las herramientas que se permiten para la recopilación y el tratamiento. Además, si las bases de datos ideológicas se permitiesen (art. 9.2.j), su diseño técnico podría resolver muchas

---

<sup>34</sup> Como bien ha recogido la resolución del Parlamento en su punto 9.

cuestiones, en todo su ámbito de aplicación, incluidos fines, tiempo, espacio y medidas de seguridad (el Reglamento contempla el *privacy by design*, art. 25). Y si se califican estas con fines de archivo, investigación o estadística en interés público, podría no haber restricción temporal (arts. 89.1. y 5.1.e).

De nuevo, hay que llamar la atención acerca de que se está ante datos sensibles, que reciben un especial tratamiento —art. 9.1. del Reglamento—, y que por razones de interés público se excepcionan de tal tratamiento —art. 9.2.g)—. Qué son «opiniones políticas» puede tener una muy difícil concreción en el mundo virtual de Internet. La indeterminación de lo que pueda ser opinión política en la Red conlleva a la indeterminación de los datos personales que pueden recopilarse o tratarse. En definitiva, no se cumpliría con el principio de minimización de los datos, que deben ser, además, adecuados, pertinentes y limitados al fin —art. 1 c) Reglamento—. Y el hecho de que se recopilen «en el marco de actividades electorales» es una referencia muy amplia que no aclara nada.

### 1.5. Tiempo

El Reglamento solo dice «en el marco de actividades electorales». Sería útil distinguir diferentes categorías temporales para marcar líneas precisas de regulación. Diferenciar, siguiendo a la LOREG, si actividades en el tiempo limitado de la precampaña o campaña propiamente, o si en cualquier tiempo siempre que la actividad tenga una finalidad electoral (campaña permanente). La categorización de los tiempos podría conducir a una modulación de los límites y las garantías, siendo estos más intensos en la campaña propiamente, y en armonía con los principios jurídicos que deben presidir la contienda electoral.

### 1.6. Espacio

El Reglamento refiere en general a los «Estados miembros», la «Unión» y al sistema democrático. Habría que precisar categorías espaciales posibles en Internet para una regulación efectiva. Sin olvidar que la red es global y presenta dificultades para identificar la ubicación, o distinguir el espacio público del privado (Rubio, 2011: 326-327). Difícil, pero no siempre imposible marcar la trazabilidad: por la dirección IP de conexión o la ubicación de los servidores (sirvan de ejemplo). Técnicamente<sup>35</sup> es posible revelar el origen de los

<sup>35</sup> El punto 8 de la resolución Europea citada: «Considera que el requisito de verificar la identidad, la ubicación y el patrocinador de la publicidad política recientemente introducida por Facebook en los Estados Unidos es una buena iniciativa que aumentará

datos, detectar injerencias y desenmascarar la posible falsa «voluntad popular» en un Estado miembro. Además, interpretando el espacio virtual como el de la democracia digital y admitiendo como fuentes los distintos espacios de comunicación electrónica (redes sociales, blogs, webs, metadatos, etc.), se podría delimitar qué fuentes son accesibles para los partidos y restringir de esta manera las categorías de datos dentro de lo posible (minimización y calidad de los datos).

### 1.7. Contenido

El Reglamento establece, en general, límites por razón del interés público a las distintas facultades y obligaciones que contiene el derecho. Una diferenciación granular de diferentes categorías de límites ayudaría a marcar líneas de regulación precisas. En principio, cabe distinguir entre límites que imponga la norma y límites mismos que impone la tecnología por su propia naturaleza y funcionamiento. El art. 23.1, reproducido más arriba, establece en general el elenco de límites, pero después existen otros que vienen dados específicamente por el interés público, se ha visto en el epígrafe anterior. Son muchos los límites y deben ser restringidos en el tiempo, espacio, sujetos, objeto y finalidad, a riesgo de vaciar de contenido el derecho fundamental. Y someterse a las máximas garantías legales y medidas técnicas de seguridad que ofrece el mismo Reglamento.

## 2. APARENTE CONFLICTO DE DERECHOS FUNDAMENTALES: UNA PERSPECTIVA DESDE SU DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Al hilo de lo previamente expuesto, podría afirmarse que existe una tensión entre el derecho a la protección de datos personales y el derecho de participación. Sin embargo, como se va deduciendo, tal conflicto en realidad no existe. Y no existe porque si no se respeta el contenido esencial de uno, se desnaturaliza también el del otro. Una regulación invasiva del derecho a la protección de datos invadiría la privacidad de las personas; dejaría vacío de contenido no solo al derecho a la protección de datos personales, sino también al derecho a la privacidad, y sin sentido a los derechos de participación, especialmente al derecho de sufragio, «nervio y sustento de la democracia» (STC 24/1990, FJ 2). Y no podría garantizarse la «delegación de la soberanía en los representantes del pueblo, que constituye la primera parte y la más

---

la transparencia y contribuirá a la lucha contra la intromisión electoral por parte de agentes extranjeros» (trazabilidad).

importante de la cadena de legitimación ininterrumpida del pueblo a los órganos y cargos públicos» (Fernández Riveira, 2011: 185). Se podría afirmar que la habilitación legal y las limitaciones previstas por el Reglamento deben interpretarse muy restrictivamente: optar por categorías en su mínima expresión invasiva, que favorezcan el conocimiento de la voluntad popular y ayuden en la formación de la opinión pública, dando un trato preferencial al derecho de participación, con fin electoral, en la medida que lo requiera el funcionamiento democrático. Entendiendo que ese «si lo exigiera el funcionamiento democrático» significa situaciones taxadas y en momentos puntuales. Ahora bien, la ponderación es delicada. Se requieren medidas legales, técnicas y organizativas que garanticen la legalidad de estos tratamientos excepcionales (Rubinstein *et al.*, 2014: 114).

Una perspectiva institucional de la campaña electoral y de los derechos implicados puede aportar una visión armónica para realizar los cambios necesarios con fin democrático. El acomodo de estos derechos tiene un engranaje adecuado desde esta perspectiva. La campaña «clave de la bóveda del régimen democrático», en palabras de García Mahamut (2015: 321), y sus principios —libre concurrencia, competitividad e igualdad de oportunidades— han perdido eficacia, y se requiere su «nueva versión» en los medios electrónicos. En este contexto, la recopilación de los datos personales y su utilización para la difusión de mensajes electorales es clave. Señala De la Quadra (2017: 16), referido a la dimensión institucional, que «la delimitación de los derechos no queda petrificada en un momento de la historia, sino que se va adecuando al espíritu de la época». El legislador puede delimitar (que no limitar) el contenido esencial atendiendo a su función social, sin dejarlo irreconocible, pues sería inconstitucional (art. 53 CE). Pero si traspasa el ámbito de la delimitación incurriría en lo que a veces se llama expropiación legislativa, por privación de derechos singulares, o en responsabilidad por las restricciones que impone (*ibid.*: 17). En la misma línea, y siguiendo la idea de proceso electoral desde un perspectiva institucional, entiende Solozabal (1993: 64) que el «enfoque institucional del Derecho electoral propone en primer lugar una interpretación de éste adecuada a su finalidad —la obtención de una representación política en correspondencia tan próxima como sea posible a la voluntad del cuerpo electoral—. Esta posición justificaría la habilitación a los partidos para recopilar y tratar datos, con el fin de identificar y formar la voluntad popular; y justificaría las delimitaciones necesarias al derecho a la protección de datos en esas situaciones de excepcionalidad, con el fin de que el ejercicio de los derechos de participación despliegue toda su eficacia en el proceso electoral. Ahora bien, sin incurrir en restricciones que supongan la desnaturalización del derecho y la invasión en la privacidad de la persona. Evitando el posible *chilling effect* en otros derechos.

Los principios electorales, y el papel de los datos personales en los mismos, hay que repensarlos en el soporte electrónico<sup>36</sup>: cuanta más intromisión sin la legitimación del consentimiento (usando otras bases jurídicas), menos posibilidades de un proceso electoral y democrático conforme a derechos los constitucionales.

En España las normas electorales, aunque hayan integrado nominalmente a los medios electrónicos<sup>37</sup>, resultan insuficientes. La regulación del censo electoral<sup>38</sup>, en razón a su fin, está fuera del ámbito de aplicación de la legislación de protección de datos. Aunque cumplido su fin, declaró el TC, no se debían tratar sus datos personales sin el consentimiento de la persona (STC 292/2000, de 30 de noviembre). El nuevo art. 58 bis<sup>39</sup> (por «interés público» pueden aplicar numerosas excepciones), en su apartado primero, párrafo primero, señala que podrán recabar datos personales de las opiniones políticas «en sus actividades electorales»; mientras que en el párrafo segundo añade que pueden recabar «datos personales» en «actividades políticas» en «periodo electoral», en ambos sin mayor especificación. Todo ello provoca incertidumbre, que se une a la que producen los términos «webs y otras fuentes de acceso público», sin diferenciar si refiere a las mismas conforme a la legislación de datos o en cuanto a su acceso no restringido al público<sup>40</sup>. La única garantía expresa aquí es el derecho de oposición, en el modificado del art. 39.3. LOREG (para la propaganda electoral vía postal), y en el mismo art. 58 bis 5, para la propaganda vía redes sociales, mensajería y todo tipo de medios electrónicos.

Los titulares del derecho de participación son los ciudadanos, los partidos son solo su instrumento, según doctrina del Tribunal Constitucional (STC 64/2002). Y deben preservar la privacidad de las personas para que la participación sea real, y si se requieren datos personales de las opiniones

---

<sup>36</sup> Los puntos 4 y 5 de la resolución del Parlamento citada barajan una variedad de principios para las campañas en línea: transparencia y responsabilidad algorítmica, etc. Llama la atención que la resolución se enfoque en medidas limitativas y prohibitivas a imponer a las plataformas de las tecnológicas, pero que no preste atención al mismo tiempo a las amplias legitimaciones de tratamiento que contiene el Reglamento para los partidos.

<sup>37</sup> Instrucción 4/2007, de 12 de abril, e Instrucción 3/2011, de 24 de marzo, ambas de la Junta Electoral Central. Y ahora también el nuevo art. 58 bis LOREG.

<sup>38</sup> LOREG, modificada el 2-11-2016. Art. 41: Real Decreto 1799/2003, de 26 de diciembre, por el que se regula el contenido de las listas electorales y de las copias del censo electoral modificado, por el Real Decreto 288/2014, de 25 de abril.

<sup>39</sup> LOREG.

<sup>40</sup> Ejemplo, el censo electoral.

políticas con el fin de satisfacer el derecho de sufragio, la transparencia debe ser garantía previa que acompañe a todas las demás<sup>41</sup>. Si se aniquila la privacidad de las personas (incluida la de los partidos), se aniquilan la misma libertad como derecho, y el mismo presupuesto del ejercicio de los otros derechos (Rallo Lombarte, 2017: 595). Recuerdan Schwartz y Peifer (2017: 119): «The EU has created a privacy culture around “rights talk<sup>42</sup>” that serves to protect “data subjects”. In the EU, rights talk forms a critical part of the postwar European project of creating the identity of a European citizen. As Jürgen Habermas argues, this task is a constitutional one that is central to the EU’s survival». Lo contrario significaría un suicidio institucional por parte de los propios partidos, que requieren, como asociaciones, también, de los derechos de privacidad, entre otros, para asegurar su pervivencia.

#### IV. CONCLUSIONES

a) El Reglamento abre las puertas legalmente a una amplitud de posibilidades de recopilación y tratamiento de datos personales de las opiniones políticas, con fines electorales, por parte de los partidos políticos por razones de interés público. Igualmente, disponen de una batería de límites al derecho fundamental justificados por el interés público. Estos recursos legales, unidos a las sofisticadas herramientas tecnológicas, permitirían traspasar el contenido esencial del derecho y dejar sin efecto otros derechos fundamentales.

b) La habilitación del legislador a los partidos políticos, con fines electorales, se justifica por un interés público concreto que requiere el funcionamiento del sistema democrático: cuando se den circunstancias en los medios electrónicos que falseen la opinión pública y el pluralismo político, y, por tanto, impidan el buen funcionamiento democrático, puedan, entonces, los partidos acceder a los datos personales de las opiniones políticas, identificar la auténtica voluntad popular y cumplir con su función constitucional para que los procesos democráticos se den conforme a derecho.

c) El conflicto entre los derechos fundamentales de protección de datos personales y el derecho de participación (concretamente el derecho de sufragio) es solo aparente. Si no se delimita muy bien el primero, y se interpretan muy restrictivamente sus límites, se podría producir una desnaturalización del derecho fundamental de protección de datos, que conllevaría a una invasión de la privacidad de las personas. Tal acción invasiva en el derecho fundamental

---

<sup>41</sup> Ley de Transparencia y art. 12 del Reglamento.

<sup>42</sup> Significa, en este contexto, derecho a la protección de datos personales.



de privacidad podría pervertir el propio derecho de sufragio, que, ejercido sin libertad, falsearía los resultados electorales y al mismo sistema representativo.

d) Se deben determinar y acotar cada uno de los términos de los límites para que puedan cumplir una finalidad institucional: depurar y formar la opinión pública electoral, para que el derecho de participación despliegue sus efectos en los procesos democráticos y en la campaña electoral, que se sustancia «en línea» como una realidad de hecho. Sus principios jurídicos deben de repensarse en digital, siguiendo la resolución del Parlamento Europeo citada.

### **Bibliografía**

- Aranda Álvarez, E. (2017). Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 13-43. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.01>.
- Bastida Freijedo, F. J. (1994). *El régimen jurídico de la comunicación social*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Bustos Gisbert, R. (2017). *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*. Madrid: Marcial Pons.
- Canals Ametller, D. (2016). El acceso público a datos en un contexto de transparencia y de buena regulación. En D. Canals Ametller (ed.). *Datos. Protección, transparencia y buena regulación* (pp. 11-52). Girona: Documenta Universitaria.
- Cukier, Kenneth C. y Mayer-Schoenberger, V. (2013). *Big Data: A Revolution That will Transform How We Live, Work and Think*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Fernández Miranda, C. y Fernández Miranda, A. (2003). *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*. Madrid: Editorial Colex.
- Fernández Riveira, R. (2011). Es inconstitucional el voto electrónico en Alemania? En J. Barrat i Esteve y R. Fernández Riveira (coords.). *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 157-194). Pamplona: Thomson Reuters.
- García Mahamut, R. (2015). Partidos políticos y derecho a la protección de datos en campaña electoral: tensiones y conflicto en el ordenamiento español. *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, 309-338. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.35.2015.14921>.
- García Sanz, R. M. (1990). *El derecho a opinar libremente*. Madrid: Editorial Eudema.
- (2017). *Digital Journalism. Rethinking Communication Law to Support Democracy and Viable Business Models*. Palo Alto: Academica Press.
- González Fuster, G. (2015). Curtaling a right in flux: restrictions of the right to personal data protection. En A. Rallo Lombarte y R. García Mahamut (eds.). *Hacia un nuevo Derecho europeo de protección de datos* (pp. 513-537). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Holgado González, M. (2017). Publicidad e información sobre elecciones en los medios de comunicación durante la campaña electoral. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 457-485.
- Jason, S. (2015). *How Propaganda Works*. New Jersey: Princeton University.
- Kosinski, M., Stillwell, D. y Graepel, T. M. (2013). Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110 (15), 5802-5805. Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.1218772110>.

- López Calera, N. (2010). El interés público: entre la ideología y el derecho. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 123-148.
- Martin, J. A. y Fargo, A. L. (2015). Anonymity as a Legal Right: Where and Why It Matters. *North Carolina Journal of Law and Technology*, 16, 311-375.
- Nissenbaum, H. y Barocas, S. (2014). Big Data's End Run around Anonymity and Consent. En J. Lane, V. Stodden, S. Bender y H. Nissenbaum (eds.). *Privacy, Big Data, and The Public Good: Frameworks for Engagement* (pp. 44-76). New York: Cambridge University Press.
- New York University School of Law (2013). Governing Algorithms. *A Conference on Computation, Automation, and Control*. New York University (May 16, 2013). Disponible en: <http://governingalgorithms.org#govalgo>.
- Ohm, P. (2010). Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization. *UCLA Law Review*, 57, 1701-1759.
- Ornstein, N. J. y Mann, T. E. (2000). *The Permanent Campaign and Its Future*. Washington DC: American Enterprise Institute; The Brookings Institution.
- Quadra-Salcedo, T. de la (2017). *Instituciones básicas del Derecho Administrativo*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Rallo Lombarte, A. (2017). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como juez garante de la privacidad en internet. *Teoría y Realidad Constitucional*, 39, 583-610. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.39.2017.19150>.
- Reitinger, N. (2015). Algorithmic Choice and Superior Responsibility: Closing the Gap Between Liability and Lethal Autonomy by defining the Line Between Actors and Tools. *Gonzaga Law Review*, 51, 79-118.
- Rosen, R. J. (2013). Stanford Researchers: It Is Trivially Easy to Match Metadata to Real People. *The Atlantic*, 24-12-2013. Disponible en: <https://bit.ly/2DqJLap>.
- Rubinstein, I. S., Nojeim, G. T. y Lee, R. D. (2014). Systematic government access to personal data: a comparative analysis. *International Data Privacy Law*, 4 (2), 96-119. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/idpl/ipu004>.
- Rubio Núñez, R. (2011). Nuevas tendencias de regulación del uso de las nuevas tecnologías en campaña electoral. En J. Barrat i Esteve y R. Fernández Riveira (coords.). *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* (pp. 313-333). Pamplona: Thomson Reuters.
- (coord.). (2014). *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Rubio Núñez, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2017a). *Parlamento abierto. El Parlamento en el siglo XXI*. Barcelona: Editorial UOC.
- (2017b). *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Sáinz Moreno, F. (1976). *Conceptos jurídicos indeterminados, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Madrid: Editorial Civitas.
- Schwartz, P. (1995). Privacy and Participation: Personal Information and Public Sector Regulation in the United States. *Iowa Law Review*, 80, 557-618.
- Schwartz, P. y Solove, D. J. (2011). The PII Problem: Privacy and a New Concept of Personally Identifiable Information. *New York University Law Review*, 86, 1814-1894.

- Schwartz, P. M. y Peifer, K. N. (2017). Transatlantic Data Privacy Law. *The Georgetown Law Journal*, 106, 115.
- Solozabal Echavarría, J. J. (1993). Una visión institucional del proceso electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39, 63-80.
- Torres del Moral, A. (2013). La opinión pública y su tratamiento jurisprudencial. *Constitución y desarrollo político* (pp. 1361-1396). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Villaverde Menéndez, I. (1994). *Estado democrático e información: el derecho a ser Informado*. Oviedo: Junta del Principado de Asturias.
- Weber, S y Wong, R. Y. (2017). The new world of data: Four provocations on the Internet of Things. *First Monday. Peer-Reviewed Journal on the Internet*, 22 (2) Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5210/fm.v22i2.6936>.

# SOBRE LA REDENCIÓN POPULISTA Y LA FUERZA CONSTITUCIONAL: EL VALOR INTANGIBLE DE LA DEMOCRACIA

On constitutional power and populist redemption:  
The intangible value of democracy

JOSÉ ANTONIO SANZ MORENO

Universidad Complutense de Madrid

jasanzmo@ucm.es

## Cómo citar/Citation

Sanz Moreno, J. A. (2019).

Sobre la redención populista y la fuerza constitucional:  
el valor intangible de la democracia.

*Revista de Estudios Políticos*, 183, 161-190.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.06>

## Resumen

Los diferentes significados de populismo no hacen sino certificar la necesidad de redefinir la democracia. Y aquí no valen los plañideros: el populismo ha vuelto para quedarse. Por eso debemos esclarecer sus «razones»; y —desde la izquierda posmarxista— nada mejor que contrastar la obra de Laclau y Mouffé. También el repaso a las diferentes maneras de entender los movimientos populistas nos permitirá asomarnos a su construcción del pueblo frente al antipueblo. Pero será el constitucionalismo el que nos resuelva la *paradoja de la democracia: de un lado*, poder popular absoluto; *de otro*, gobierno para los integrantes del pueblo y, con ello, límite jurídico al ejercicio del poder. De poco sirve decantarnos por una concreta definición del populismo (ideología blanda, discurso, estrategia política, patología), pero sí cabe observar su simbiosis con la democracia. Y, precisamente, con la máxima *vox populi, vox dei*, la redención populista se convierte en su enemigo más mortífero. Desde aquí, el populismo o se reeduca con su anclaje constitucional en la dignidad de la persona y en el *rule of law*, o desde la totalización popular del poder y su encarnación personalizada, la democracia tiene los días contados.

**Palabras clave**

Populismo; soberanía popular; democracia constitucional; cláusulas de intangibilidad; Estado de derecho.

**Abstract**

The different definitions of populism do nothing if not reinforce the need to redefine democracy. Populism has returned to stay, so it is necessary to analyze “populist reason”; and from the post-Marxist perspective this means the work of Mouffe and Laclau. A review of different ways to understand populist movements is also imperative to confront the fiction of one ‘People’ versus the real and plural population. However, constitutionalism will be our answer to resolve the *democratic paradox*: on the one hand, popular power is absolute; on the other hand, government by and for the citizenry and, with it, legal limit to the exercise of power. Nowadays, it is not a good idea to seek a new definition of populism (soft ideology, discourse, political strategy, pathology), but we need to condemn its symbiosis with democracy as *vox populi vox dei*. Populism is not the redemption of democracy, but its worst enemy. So, we have two alternatives: either populism is redirected through its constitutional anchoring in individual human dignity and intangible rights, or the unlimited power of the people and its totalitarian embodiment will mean that the democracy’s days are numbered.

**Keywords**

Populism; popular sovereignty; constitutional democracy; intangibility clauses; rule of law.

---

**SUMARIO**


---

I. ¿CÓMO GOBERNAR LA DEMOCRACIA? PUEBLO, CONSTITUCIÓN Y PODER. II. SOBERANÍA POPULAR ILIMITADA: ALTA TRAICIÓN A LA DEMOCRACIA. III. RETÓRICA POPULISTA, O CUANDO EL SIGNIFICANTE PUEBLO DEVIENE DECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA. IV. EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA INTANGIBLE. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. ¿CÓMO GOBERNAR LA DEMOCRACIA? PUEBLO, CONSTITUCIÓN Y PODER

La democracia interpela al *quién* de un pueblo formado por individuos de carne y hueso. Por eso definir el *demos*<sup>1</sup> siempre ha sido tan complicado como resolver el salto de la identidad entre gobernantes y gobernados a su manifestación representada<sup>2</sup>.

Contra las guerras de religión y favorable al absolutismo, Hobbes nos dibujó el camino (Ryan, 2012: 411-451). La distinción entre *people* y *multitude*: el *uno*, con su propia voluntad convertida en acción; los *muchos*, con voluntades diversas y acciones plurales (Canovan, 2005: 97-99). Los individuos —en masa— son multitud; en cambio, el rey —identificado con el pueblo— encarna su *representación*, es decir, su propia voluntad y sus acciones se muestran *como si* fueran voluntad popular.

Pero abandonados los reyes, con el cambio de la legitimidad divina a la inmanente de la democracia, la pregunta —más allá del *quién*— se concentra en si el pueblo —compuesto por *individuos* (diferentes) que se dicen *ciudadanos* (iguales)— tiene capacidad plena de expresar una única voluntad y actuar como un solo sujeto político. En pocas palabras, vuelve a resonar la cuestión definitoria: ¿el poder, en democracia, es total e ilimitado?

---

<sup>1</sup> *Demos* como sujeto colectivo y volitivo y, con ello, titular del poder y con capacidad de ejercicio.

<sup>2</sup> «El concepto del “demos”, es decir, el conjunto de las personas que es considerado sujeto del poder político [...] ya no se discute que tenga que ser universal [...]. Lo que se discute ahora es cómo instrumentar su nivel de participación en la deliberación de los asuntos públicos, más allá de la intervención en las elecciones periódicas de los representantes» (Abellán, 2011: 296).

Para su respuesta, la titularidad del poder también debe ejercitarse. De ahí nace la antinomia entre identidad y representación o, en otros términos, la relación entre el pueblo y sus gobernantes, entre la voluntad popular y la de los que dicen manifestar su voluntad. Con la representación, el ausente (el pueblo soberano) se hace presente: el Parlamento es el órgano tangible (reunión colegiada de los representantes del pueblo) de un sujeto indeterminado (la masa de individuos) que adquiere forma y capacidad volitiva de acción. La *soberanía política* del pueblo (poder constituyente), con la constitución y su respuesta parlamentaria, se convierte en la *ordenación legal* de sus representantes (poderes constituidos). La titularidad del poder y su expresión constitucional se conjugan en su ejercicio ordinario por un gobierno representativo: el imperio del pueblo, etimología de la democracia, se resuelve en forma parlamentaria. La democracia se adjetiva como representativa y la titularidad del poder se ejerce a través de sus representantes.

Esta conjunción «milagrosa» entre ausencia y presencia de un sujeto indeterminado que se autodetermina, de un espacio desorganizado, sin forma y sin ordenación, que construye un orden y lo colma de Derecho (con mayúsculas) —delimitando obligaciones y derechos (subjettivos)— envuelve la *ficción de la representación*. El Parlamento presenta —institucionalmente— lo «no presentado». El pueblo soberano muta de muchos en uno, de innumerables voluntades a una única voluntad: la decisión del Gobierno parlamentario es la voluntad popular. Sin embargo, la representación política —en su traslación de la soberanía popular al Parlamento— ¿se llena tanto como para proclamar que el pueblo solo se expresa a través de sus representantes? En un *Estado de partidos* que se sostiene a duras penas, la crisis recurrente de la modernidad entre teoría y práctica de la democracia se confirma, ahora, como nueva revuelta «popular» definitoria.

La democracia se califica, principalmente, como representativa, pero este mandato no colma toda su significación: el pueblo retiene otras formas de expresión, de reservas de poder, no indirectas o representativas, sino directas o participativas, es decir, que visibilizan al pueblo como unidad pública de decisión y acción. La democracia representativa deja sitio a lo que Schmitt llamó el legislador extraordinario *ratione suppremitatis*: el pueblo ejercita su poder supremo y determina el orden y el derecho. En la carrera populista por el empoderamiento ciudadano, el pueblo toma una decisión, vía referéndum, cuando una mayoría de votos ha decantado hacia un lado la balanza. Pero algunos referéndums los carga no dios, sino el diablo, y, al igual que las elecciones, se realizan de muy diversas formas: no todas democráticas. Votar es democracia, pero la democracia no se agota votando. En cambio, el consentimiento del pueblo se ha convertido, desde hace más dos siglos, en la única forma de legitimar el poder (Canovan, 2005: 1, 108-110). Cada victoria

electoral se presenta como mandato popular, cada referéndum, como expresión inequívoca del trivializado derecho colectivo a decidir; y, por ello, todo desvío institucional es un quebrantamiento del poder del pueblo o la usurpación de su voluntad.

Aquí es donde nos dimos de bruces, especialmente en Occidente, tras la Gran Recesión económico-financiera de 2008 y su conversión en terremoto político-institucional, con la parálisis del modelo posbélico de partidos y la «explosión populista» (Judis, 2016). A pesar del pacto constitucional como límite al poder, la teoría de la democracia se topó con el pueblo como sujeto colectivo, vivo y volitivo, y, con ello, el uso retórico y vacío de un concepto tan ambiguo permitió fraguar la línea divisoria con el «no-pueblo» y asaltar —desde el suelo— los cielos. Desde abajo, los movimientos populistas, en su identificación de la parte (líderes populistas y sus adláteres) con el todo (el pueblo como fuente única de legitimación), emprendieron la lucha por el poder hegemónico y la democracia abrazó, otra vez, su acepción más teológica.

La democracia siempre ha tenido que redefinir el sujeto titular del poder y sus valores. Desde los orígenes griegos, con su respuesta directa, o en la modernidad republicana, como conversión representativa y nacional, el pueblo —en permanente tensión entre la libertad de los antiguos y la de los modernos— afrontó sus espacios, límites y desbordamientos (Ryan, 2012: 946-977). La incertidumbre de la democracia —entre correcciones formales y definiciones sustantivas, entre ontologías ilimitadas del poder frente a deontologías de límites materiales, etc.— es la herida doctrinal de una guerra política de la que no podemos zafarnos. Con nacionalistas, populistas y nacional-populistas nos escoraremos hacia una formulación democrática desde la absolutización del titular del poder —el pueblo sin freno alguno, como nueva divinidad de una voluntad omnipotente—; en cambio, desde la revisión constitucional, nos posicionaremos dentro de un *Estado de derecho* con la constitución como límite al poder (también del pueblo en democracia). La retórica volitiva del pueblo, como poder constituyente ilimitado, colisionando frontalmente con su conversión jurídica en norma fundante y suprema (ciudadanos y poderes públicos ya constituidos siempre sujetos al orden constitucional).

Así aparecen dos presupuestos de reconciliación improbable: por el lado de la fe de muchos nacionalistas, populistas y confluencias, la concepción religiosa de la política y su voluntad popular todopoderosa; por el lado de los agnósticos o no creyentes, pesimismo antropológico y escepticismo ante el poder, y, de ahí, sus contrapesos para limitarlo mediante el *rule of law* y la dignidad de las personas. El combate entre, de un lado, *irracionalidad política, voluntad colectiva unívoca y pasiones*, y, de otro, *lógica jurídica, pluralidad volitiva y control institucional* ha estallado de nuevo; y, aunque la contienda se sabe



interminable, cabe firmar algún armisticio que la haga más civilizada y permita la «conllevarza». Este será el objetivo fundamental de nuestro artículo.

Desde aquí, las dos caras de la democracia de Margaret Canovan —*pragmatic* («ballots, not bullets») o *redemptive* («vox populi vox dei»; 1999: 9-10)— son ejemplo palmario de las contradictorias definiciones de un concepto tan cargado de historia como repleto de buenas intenciones y mucha demagogia. Precisamente, uno de los dogmas más recurrentes de la democracia absolutista es mantener que «instalado el pueblo en el poder, todo irá bien» (*ibid.*: 12), como si —por arte de demiurgo y desdénando el desastre ateniense en Siracusa— con la sola apelación al gobierno popular cualquier mal pudiera ser evitado o resuelto.

La dualidad política de la democracia entre la *titularidad del poder* y su *ejercicio*, entre la *soberanía popular* y su *representación*, entre *sujeto* y *objeto* del poder, será una aproximación más o menos alejada de la realidad y siempre precisará de su mutación normalizada, es decir, *normas e instituciones, decisiones y personas jurídicas*, en definitiva, *ordenación constitucional*. Resuelta la excepción, duerme el soberano y reina la normalidad de unos poderes sometidos al derecho. Pero la dicotomía *poder constituyente/poderes constituidos* produce monstruos; o, como afirma Zanatta, «en todas partes subsiste la tensión innata de toda democracia entre “el pueblo” y sus representantes» (2015: 166)<sup>3</sup>. De ahí la fusión de la doble naturaleza de la democracia: de un lado, la conversión de la *autodeterminación personal* en *dimensión jurídico-constitucional*, como límite al *poder* (constituyente), distribución de *poderes* (constituidos), actualización del *derecho* (objetivo) y garantía de *derechos* (subjetivos, individuales y de transacción mayorías/minorías); de otro, la respuesta de la *autodeterminación colectiva* en cuanto *dimensión política*, como sublimación del pueblo en su fundamentación del poder, de su titularidad (original) y ejercicio (normalizado).

La paradoja democrática (Mouffe, 2000) envuelve la irresoluble antinomia entre *identidad* y *representación*: de un lado, la *identidad* como igualación de gobernados y gobernantes, en un sistema estatal que solo puede tener legitimidad si es democrático, es decir, si el gobierno-poder lo detenta el pueblo (en singular) como todo volitivo; de otro, la *representación* política como manifestación de lo ausente, es decir, del pueblo, que de todo unitario pasa a parte, de la titularidad del poder a su ejercicio por sus representantes, que forman/*determinan* lo informe/*indeterminado*<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Estudio empírico de la democracia en setenta países, trabajando cien indicadores, desde 1990 a 2014, Merkel y Bochsler (2016).

<sup>4</sup> Y, sin embargo, a pesar de su «democracia de identidad», con la representación más absoluta de Schmitt se hace visible lo invisible (Rasch, 2016: 328-329): lo oculto se muestra personal, vivo y coceando.

En la confluencia de ambos conceptos —identidad y representación—, la soberanía popular se convierte en institucionalización estatal, pero, a pesar de metamorfosis tan kelseniana (de mi voluntad hecha ley al orden coercitivo que la constriñe), la autodeterminación colectiva no puede subyugar enteramente la libertad del individuo, es decir, la alícuota de autodeterminación del ser humano en democracia.

## II. SOBERANÍA POPULAR ILIMITADA: ALTA TRAICIÓN A LA DEMOCRACIA

Por eso, más que hablar de distintas tradiciones, tal y como plantea Chantal Mouffe (2016a), que amparan —a su manera— la democracia, urge resolver cuándo nos hallamos ante la auténtica traición que la pervierte.

La democracia no es ningún híbrido de dos enfoques —incompatibles— que coexisten, renqueantes, en la historia: de un lado, gobierno/poder del pueblo y su traducción en soberanía/voluntad ilimitada; de otro, la concepción liberal/constitucional en su expresión como límite al poder y equilibrio entre poderes<sup>5</sup>. ¿*Gobierno del pueblo* contra *imperio del derecho*? Canovan responde tajante: el *rule of law* es la fuerza y el valor de la democracia (2005: 83-85), no un instrumento de usar y, cuando se nos antoje, tirar.

Considerar los dos vectores democráticos como antitéticos y divergentes conduce a una comprensión errónea de la democracia, tan asesina como suicida. Con una determinación unidireccional de la democracia, que circunscribe su sentido a la voluntad popular, ilimitada e ilimitable, el *rule of the people* colisiona con el *rule of law* y, en este choque de legitimidad (original) y legalidad (derivada), la democracia tiene las de perder<sup>6</sup>. De ahí que la

<sup>5</sup> Descripción de la historia de la democracia moderna como dos tradiciones contradictorias, que debemos, definitivamente, rechazar: vertiente liberal (imperio de la ley, límite y separación del poder y garantía de la libertad y del pluralismo) versus dimensión propiamente democrática (soberanía ilimitada y prelación igualitaria) (Mouffe, 2000; 2012: 11-12; 2013: 123-124; 2016b; 2016c; «indeed, ultimately irreconcilable», 2018: 15; también, Monedero, 2017: 143).

<sup>6</sup> Por eso criticamos una jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, empeñada en confundir términos diferenciables como legitimidad y legalidad (ATC 24/2017, de 14 de febrero, FJ8), o que, pese a su defensa de la Constitución, se empecina en considerar nuestra democracia como «no militante» (STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ5), cuando la democracia de todo Estado constitucional —expresa (sistema alemán, francés, italiano, portugués, etc.) o implícitamente (modelo español en la interpretación del art. 168.1 desde el art. 10.1)— es siempre —con mayor o menor

democracia —forma singular, como gobierno (directo) del pueblo, pero también, delimitación material/constitucional como imperio limitado y protección de derechos— no debe radicalizar su titularidad original si no quiere poner en peligro su propia supervivencia.

La *dualidad democrática* —de un lado, mirando al pueblo y a la soberanía popular; de otro, creando ordenación y derecho(s)— no puede encauzarse como paradoja irresoluta que, en la tensión entre la idea etimológica (poder del pueblo) y la construcción jurídica (límite al poder), teologiza al pueblo como ser supremo, absoluto y sin trabas, para disolver la esencia material de la democracia, en cuanto protección del individuo frente a los abusos el poder y delimitación de sus derechos y responsabilidades. Con la sublimación de la forma (titularidad del poder) desaparecen los valores y fines en los que se asienta la democracia. El mito del pueblo —presente, actuante y todopoderoso (Canovan, 2005: 127)— sigue la estela de la transustanciación católica en la eucaristía: la multitud informe, tan ordinaria como el trigo y las uvas, se materializa milagrosamente en *vox populi, vox dei*: el dios terrenal que ordena, decide y actúa.

La tensión entre la búsqueda de la unidad y la realidad plural de la sociedad, entre el modelo teológico del poder omnipotente de un dios trascendente mutado en pueblo, se proyecta como identidad de gobernantes y gobernados. Y, sin embargo, su realización representativa<sup>7</sup> como distinción entre los que mandan y los que obedecen y, con ello, control del poder para la salvaguarda del derecho (objetivo) y de los derechos (subjetivos y de las minorías), se reconduce desde el *constitucionalismo democrático*<sup>8</sup>. Este impone restricciones a la voluntad popular y, no obstante, para aquellos que propugnan una interpretación numérica de la democracia, cualquier restricción en el ejercicio de la voluntad popular sería antidemocrática (Stacey, 2016: 163).

La controversia está servida: ¿cómo colmar la laguna entre *revolución* y *práctica constitucional*, entre la presencia directa del pueblo y los límites al poder? La diferencia entre situación excepcional y normalidad política, entre revolución (participación popular inmediata) y su normatividad constitucional (de la soberanía constituyente a la práctica jurídica del sometimiento ciudadano y de los poderes públicos a los límites del *rule of law*), sale a nuestro encuentro. No obstante, el dilema entre *democracia/ilimitada* y *constitucionalismo/sujeción* se

---

contenido— militante, o deja de ser democracia «constitucional», es decir, también límite al poder desde los derechos inviolables, el respeto a los derechos de los demás y la sujeción al orden jurídico.

<sup>7</sup> Vid. STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ2.

<sup>8</sup> O *democracia constitucional*, en la formulación de Ferrajoli (2011: parte IV).

diluye con la superación jurídica de la distinción entre *poder constituyente* y *poderes constituidos*.

El supuesto poder ilimitado del pueblo desaparece con su obra, la constitución; mejor todavía, duerme, o se extingue, en el *sincretismo metodológico* de un poder constituyente ya constituido. Desde aquí, la construcción constitucional sigue abrazada a su origen en la retórica de la soberanía popular<sup>9</sup>, pero atempera el sentido de esta y censura su conversión trascendente en poder omnipotente. La soberanía popular, cuya titularidad tiene el pueblo, se ejercerá de dos formas distintas: de un lado, y de forma excepcional (anormalidad política), a través del propio poder constituyente, creador de la constitución; y de otro, como hábito ordinario (normatividad jurídica), a partir de los poderes constituidos que representan a ese mismo pueblo.

La conjunción entre identidad y representación, entre *poder constituyente* (pueblo) y *poderes constituidos* (conversión popular en ciudadanos que participan en los asuntos públicos y los propios poderes públicos, sujetos al orden constitucional)<sup>10</sup> se resuelve con la validez de la constitución (obra original del pueblo) y el desarrollo de su vigencia (actualización del poder popular). La supremacía constitucional anestesia al *poder constituyente*, que solo despierta como *soberano ya constituido* en sus atribuciones de reforma o revisión constitucional. Con todo, la distinción entre *poder constituyente/absoluto* frente a *poderes constituidos/limitados* no puede ser tan radical como para imponerse a la propia determinación jurídica, desbordando el *rule of law* desde el *rule of men* en su identificación teológica como *gobierno del pueblo*.

Desde Kelsen, al menos, el propio constitucionalismo define el límite normativo al ejercicio del poder<sup>11</sup>. En el derecho constitucional —con sus manidas distinciones entre *reforma* y *ruptura*, *continuidad* y *revolución*— la diferencia entre una modificación constitucional y la destrucción del orden con la creación de una nueva constitución viene dada por la confluencia de un *poder ya constituido* que hace renacer al *constituyente* (reforma), frente a la existencia de un nuevo poder constituyente, tan total como para hacer brotar la constitución de la nada jurídica (Stacey, 2016: 167-168). Y, sin embargo, contra esta separación —propia del Schmitt absolutista de entreguerras—, desde un Estado constitucional anclado en el mundo de la ordenación internacional el vacío jurídico no existe (Sanz, 2013: 136-145; 2017: 139-142).

<sup>9</sup> Ferrajoli cita algunas constituciones que así lo hacen, recogiendo también el art. 1 de la española, CE (2011: 13).

<sup>10</sup> Arts. 1.2., 2, 9.1 y 23 CE.

<sup>11</sup> De ahí lo absurdo de la analogía entre la *omnipotencia/ilimitada* de Dios y la *soberanía/limitada* del Estado (Kelsen, 2017: 18).

Con Rousseau, pasando por Carl Schmitt, hasta llegar a los más renombrados teóricos del populismo —y, singularmente, el tándem Laclau y Mouffe, desde la izquierda posmarxista—, se nos sigue presentando la relación entre *liberalismo/constitucionalismo*, de un lado, y *democracia/mayoritarismo*, de otro, como contradicción irresoluble. Reducida a dos ecuaciones (*gobierno*=poder y *pueblo*=voluntad mayoritaria ilimitada), la definición de la democracia desaloja lo jurídico de toda fundamentación en la dignidad de la persona y los derechos individuales, y a estos de todo nuevo iusnaturalismo como inalienables e imprescriptibles. Descrito desde la constitución, se reniega de cualquier cláusula de intangibilidad, y, por tanto, se identifica su sustancia fundamental con el procedimiento agravado para su reforma. Con la prelación del principio de mayoría en democracia y su reformulación como recuento de votos, la sentencia del absolutismo *princeps legibus solutus* convierte al pueblo en único e ilimitado poder, hacedor de todo el derecho y determinante de toda posición jurídica y de todos los derechos personales y colectivos, sin atadura alguna a las leyes que crea<sup>12</sup>. De ahí que la clave sea el pueblo y no la humanidad en la democracia de identidad de Carl Schmitt. El desprecio del jurista alemán a los límites impuestos a la voluntad popular le apartan no ya de la visión liberal de la democracia, sino de todo significado democrático que merezca tal nombre (Sanz, 2013: 118-128). Y, sin embargo, frente al universalismo liberal y sus derechos humanos, su distinción antagónica *amigo/enemigo* como concepto determinante de lo político, se reinterpretan, por Mouffe, como articulación hegemónica contingente en su presentación de la parte como el todo. Pero a pesar de este rescate-trampa, Schmitt, más que para hacernos comprender la naturaleza paradójica de la democracia liberal y su dualidad inclusión/exclusión (Mouffe, 1999, 2000), nos sirve para, definitivamente, romper con unos postulados de identidad nacional y de homogeneidad colectiva que ahogan todo pluralismo e impiden su realización democrática<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> «Ciertamente, se olvida a menudo que, mucho tiempo antes del siglo xx, los hombres del mundo occidental aprendieron que la palabra “tiranía” podía ir asociada también al término “mayoría”; es decir, que en nombre de una mayoría conquistada en las urnas también era posible justificar el desprecio por las libertades y la destrucción de los derechos fundamentales» (Del Rey y Álvarez, 2017: 28-29). Con Ferrajoli: «La tesis que pretendo sostener es que esta caracterización solamente formal de la democracia no es suficiente para fundamentar una definición adecuada de ella y que, con tal fin, hay que integrarla con la indicación de algún vínculo de carácter *sustancial* o de *contenido*» (2011: 9). O, en forma de pregunta: ¿podría ser democrático un sistema en el que se decidiera por mayoría reducir o negar los derechos de las minorías y/o de los individuos?

<sup>13</sup> Porque con Schmitt: «Se abre paso una concepción totalitaria del poder constituyente no sometido ni a leyes ni a procedimientos regulados jurídicamente» (Sauquillo,

Aquí es donde la emancipación popular como poder ilimitado proyecta todo su peligro redentor. La conversión del adversario político en enemigo existencial coloca a los populistas en la secuencia teológica de privar a «los otros» de cualquier legitimación democrática (Zanatta, 2015: 255): de un lado, el «nosotros» de los populistas, en permanente construcción del *pueblo*; y, de otro, el *resto*, que no pertenecen a la colectividad, o, de pertenecer formalmente a ella, la han vendido o mancillado, haciéndose merecedores de su expulsión y privándoles —por su deslealtad y/o degeneración— de su integración popular (extranjeros, refugiados, no asimilados, élites corruptas, etc., frente al pueblo, puro e inocente). No cabe lamentarse ni mirar para otro lado: el populismo —si es que se fue alguna vez— ha vuelto con renovadas fuerzas y, además, se expande en políticas públicas y en apoyo electoral y ciudadano. La disyuntiva es: o se domestica por el lado constitucional, como límite al poder, o se desborda, y, desde la totalización popular y la encarnación más personal, la democracia dejará —más pronto que tarde— de existir.

### III. RETÓRICA POPULISTA, O CUANDO EL SIGNIFICANTE PUEBLO DEVIENE DECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA

«Un fantasma se cierne sobre el mundo: el populismo» (Ionescu y Gellner, 1969: 7). Casi cincuenta años después nos encontramos con aparecido arranque en otro libro: «Un estremecimiento sombrío recorre la superficie de Occidente bajo el nombre de “populismo”» (Lassalle, 2017: 11). Lo que nos lleva a pensar que, entre espejos o espectros (Arditi, 2004; Panizza, 2009), fantasmas y monstruos (Ramírez, 2015), el populismo no es un fenómeno ni mucho menos novedoso (Canovan, 1981; Riker, 1982; Taggart, 2000), ni cabe desecharlo sin más miramiento (Krastev, 2011: 15). Su reconstrucción del pueblo soberano y su elogio a la voluntad popular nos retrotraen a escenarios del siglo xx tan transitados como cargados de guerras y holocaustos: el problema de la total identificación de los ciudadanos con sus gobernantes puede conducirnos a la dictadura popular del número o, peor, a su conversión en liderazgo extremo y, al final, en totalitarismo.

Sin embargo, el populismo presenta muchas caras y demasiadas acepciones (Mudde y Rovira, 2014: 377-378; Rovira *et al.*, 2017). Las más sutiles o recurrentes comprenden su visión como *discurso* (que distingue entre pueblo

---

2018: 320; *vid.* 317-340, «IV. El principio democrático y la supremacía de la Constitución»: 4. El poder constituyente totalitario; 5. El ataque totalitario al Estado constitucional).

ordinario y élites), *patología* de la democracia (que, en su ataque a los límites del sistema constitucional y representativo, reclama la soberanía absoluta del principio de mayoría), *estilo político singular* (apelando a las emociones, con soluciones simplistas a problemas complejos y con una exaltación de las urnas como resolución balsámica de cualquier controversia) y *estrategia pública* (deliberada forma de ser/estar en política). Pero, a pesar de la confusión en el etiquetado<sup>14</sup>, principalmente negativo, el populismo es, hoy, un significante tan relevante de la política como para acaparar muchos focos mediáticos y cada nueva contienda electoral. Sin embargo, aunque ya hace tiempo abundan estudios sobre el populismo desde distintos ámbitos de conocimiento (ciencias políticas, análisis históricos, filosóficos, etc.), todavía las miradas desde posiciones jurídicas siguen siendo minoritarias (Mudde, 2013: 4-6; Rovira, 2013; Moffitt, 2016: 3; Pinelli, 2011: 5-11; Corrias, 2016: 6-26). Desde esta perspectiva —y para Moffitt—, populista sería aquel que distingue de, manera extrema, entre *nosotros*, el pueblo —fuente de todo poder y de lo bueno—, y *ellos* —los enemigos de ese pueblo y depositarios de lo malo, sean de dentro (élites, corruptos, etc.), sean de fuera (inmigrantes, minorías, etc.). Pero su uso peyorativo, para denigrar al adversario político, nos sitúa en una tarima demasiado meritocrática e impoluta, sin llegar a percibir todas las dimensiones de un fenómeno que no se detiene por la mera negatividad de tantos juicios.

Por eso, vistas las dificultades para definir el populismo como ideología, lógica, discurso o estrategia, Moffitt se decanta por observarlo como estilo político (2016: 28 y ss.). Por su parte Vallespín y M. Bascuñán consideran que no estamos ante una ideología, ni dura ni blanda, sino frente a una «lógica política», de «forma de acción política», de «estilo», «retórica» que viene a llenar el vacío «después del fin de las ideologías»; en definitiva, el renacer populista —teorizado de forma elaborada y estratégica por Laclau y Mouffe— como respuesta a «estos momentos postideológicos» (2017: 57, 67-68)<sup>15</sup>.

A pesar de las críticas y sin perjuicio de la diversidad de formas de entender el nuevo populismo, conviene subrayar, por su simplicidad y aceptación,

<sup>14</sup> Definición tanto *por lo que es* (glorificación de la legitimidad del pueblo frente a la deslegitimación del «no-pueblo») como *por lo que repudia* (sobre todo, elitismo y pluralismo) (Mudde y Rovira, 2013: 494, 500-506; 2017: 7-8).

<sup>15</sup> De ahí la definición del propio Laclau, en el prefacio de 2004 a *La razón populista*: «El populismo es, simplemente, un modo de construir lo político» (2005: 11). Y siguiendo su estela, Luis Alegre: «El objetivo del *populismo* es siempre *construir un pueblo*» (2016: 20). O más reciente, en el libro «to Ernesto», se afirma que «Laclau defines populism as a discursive strategy of constructing a political frontier dividing society into two camps and calling for the mobilization of the “underdog” against “those in power” [...]. It is a way of doing politics [...]» (Mouffe, 2018: 10-11).

la propuesta de Mudde y Rovira. Desde una concepción mínima del populismo, que recorre tiempos y espacios, y dentro del enfoque discursivo, lo definen como delgada ideología que considera a la sociedad fundamentalmente dividida en dos campos homogéneos y antagónicos —de un lado, el pueblo, en su pureza; y, de otro, la élite, en su corrupción—, y que, a la vez, estima que la política debe ser la expresión de la voluntad general del pueblo (2017: 5-6)<sup>16</sup>. Visiones maniqueas que parasitan otras ideologías y que, sin embargo, tienen —a derecha e izquierda— algo en común: *tres significantes distintos* (pueblo, élite y voluntad general) *y un solo dios verdadero*: su totalización singular del poder popular como divinidad democrática (*monoteísmo político y moral*).

Para Mudde y Rovira, de los tres significantes, dos tienen significados cambiantes y uno permanente: el *pueblo* y la *élite* permiten populismos de muy distinto molde, en su determinación de quiénes pertenecen a uno u otra; en cambio, la *voluntad general* se concibe como la disolución de cada voluntad individual dentro de una volición unificada que, además, permite identificar/salvaguardar el interés común. La diferenciación que realizan del populismo frente a otras dos ideologías, el elitismo y el pluralismo, subraya sus contornos flexibles: el *elitismo* comparte con el populismo la frontera bipolar de la sociedad, pero, en vez de dar voz al pueblo/chusma, reivindica las élites/virtuosas; por el contrario, el *pluralismo* rompe con ese dualismo de buenos y malos, al observar las sociedades como compuestas por individuos y múltiples grupos y, además, desconfía de la existencia de una única voluntad popular (Mudde y Rovira, 2014: 379-380; Held, 2006: 142-165)<sup>17</sup>.

La tentación populista se consuma: presentar a sus adversarios políticos como enemigos públicos, ajenos al pueblo y fuera de su unidad y, en consecuencia, privados de toda legitimidad política<sup>18</sup>. El mayor acento en uno de estos dos antagonistas —élite o extranjeros— determinará básicamente la discriminación entre el populismo de izquierdas frente al populismo de derechas, aunque ambos confluirán en su sublimación de la fábula de la voluntad popular y de la reencarnación de su ejercicio.

<sup>16</sup> Contra la definición del populismo como ideología, Aslanidis (2016: 88-104).

<sup>17</sup> «Contrary to Schumpeter's view that democratic politics is steered ultimately by competing elites, Dahl (in common with many other pluralists) insisted that it is anchored to a value consensus that lays down the parameters of political life» (Held, 2006: 164).

<sup>18</sup> Como corolario a los posicionamientos doctrinales señalados, «el populismo es mejor entendido como una estrategia política para llegar al poder y gobernar y como una lógica política que genera identidades populares», «transformando a los rivales en enemigos» (De la Torre, 2017: 43, 156).



La construcción del pueblo, propia del populismo, se hace, así, de manera radicalmente contrapuesta: para el populista de derechas, frente a la ola de fuera que busca un dentro, la xenofobia y la negación del extranjero/migrante o, en todo caso, del que no se asimila a su nación atávica y patrimonial; para el populismo de la izquierda, el retorno de la soberanía popular, rechazando las élites —los poderosos y opresores— y excluyéndoles del pueblo, tan inmaculado, que debe renacer y purificarse<sup>19</sup>. Sin embargo, de poco sirve desacreditar el populismo como trastorno de la democracia sin analizar el porqué de su actual fortuna (Akkerman, 2003: 147-159), tal y como demuestra el favor popular en tantos países y no solo a ambos lados del Atlántico.

Por ello es imprescindible discernir las raíces doctrinales de una forma de entender la democracia que reconduce la pluralidad de la población con la apelación a la unidad del pueblo y su titularidad extrema del poder. Y aquí, el populismo de Laclau (2005), en su identificación con la política, cobra todo su relieve: no estamos ante el reflejo de algo preexistente llamado pueblo, sino que la propia acción política es constitutiva de ese pueblo. Es decir, la política y el populismo se insertan en el proceso de construcción de identidades colectivas y de lucha discursiva estratégica por la hegemonía. Se renuncia al marxismo de la guerra de clases y reaparece como posmarxismo en la batalla política existencial (Howarth, 2015)<sup>20</sup>: la construcción hegemónica de la parte triunfante en su identificación con el pueblo/todo, detentador del poder (de la pluralidad a la unidad y, al mismo tiempo, de la parte al todo).

La indeterminación del sujeto colectivo llamado pueblo solo puede ser formada con una representación que haga visible lo ausente. En su identificación,

<sup>19</sup> Siguiendo a Chantal Mouffe (2014; 2016b; 2018), la distinción entre populismos a derecha e izquierda la determina su singularización del enemigo. La política es conflicto, y si, incluso en democracia, la clave no es el consenso a lo Rawls o Habermas, sino la resolución de ese conflicto, la confrontación entre populismos se materializa en «los otros»: básicamente, para la *derecha*, los inmigrantes; y, principalmente, para la *izquierda*, la oligarquía, la casta, en fin, las élites (Wodak, 2015); aunque contra el *establishment* parecen estar todos (a pesar de la extracción desde posiciones dominantes de muchos de sus líderes).

<sup>20</sup> *Vid.* la crítica de Carlos De Cabo (2017: 97) por este abandono de la categoría de «clase» y otros conceptos marxistas, mediante sustitutorios, que denomina, «insignificantes» en los trabajos de Negri («multitud») o Laclau («pueblo»; *vid.* su defensa, junto con Mouffe, ya en *Hegemony and Socialist Strategy*, 1985, por la ceguera esencialista de la izquierda —marxista y socialdemócrata— para entender e integrar los movimientos emergentes: feminismo, antirracismo, medio ambiente, etc.; Mouffe, 2018: 1-2; y también cabe analizar las contradicciones de su «Anti-Essentialist Approach»: 87-93).

Laclau convierte toda acción política en populismo (Arditi, 2010: 488-497; Thomassen, 2016: 161-176). La unificación simbólica que, para la formación popular, se produce a través de la persona que lo lidera le permite combinar normalidad y excepcionalidad y, con ello, vincular a cada individuo con su pueblo.

La misión del populista queda patentada: hacer presente al pueblo interpretando sus aspiraciones y determinando su voluntad. Con el empoderamiento ciudadano como excusa, la concepción democrática reniega de su adjetivación básicamente representativa y pluralista para (re)buscar, desde la identificación del líder con el pueblo, en los mecanismos de la participación directa y/o plebiscitaria (Moffitt, 2016: 95-101, 41-42, 49)<sup>21</sup>. La construcción del pueblo, propugnada por los populismos, tal y como predica Laclau, recuerda la elucubración nacional de Benedict Anderson: comunidad imaginada como articulación mental en eterno proceso de (re)edificación, donde los autoidentificados con ese pueblo/nación definen su ontología colectiva más monista y excluyente (Wodak, 2015: 77). Escondiendo o encumbrando la resurrección de las naciones, el populismo aclama a su renovado monoteísmo: el pueblo, aunque se idealice desde el presente en su irreductible pureza, recorre un proceso atemporal de perfección con su poder omnipotente.

El Schmitt más defenestrado se ríe de nosotros como paradigma *imprescindible* que, escorado —a derecha o a izquierda—, permite una lectura de lo político tan condenada por la historia como contaminante de la democracia (Laclau, 2014: 209). Vacío político, crisis orgánica y demandas insatisfechas se retroalimentan para aupar al populismo desde una quiebra económica y financiera que catapulta la ruptura institucional. Pero ni la crisis se supera ni las demandas se satisfacen. Solo el vacío político se colma como disolución del individuo en el líder y comunión de todos en uno. Impugnando la fórmula liberal de la democracia representativa y su adhesión al Estado constitucional de derecho y al viejo sistema de partidos, el populismo —aunque consiente el régimen electoral y su legitimidad aritmética— se revuelve contra la representación institucionalizada y propugna más y más técnicas directas de participación popular y/o aclamación colectiva.

Si, en el liberalismo, primero estaban la persona y sus derechos, en el populismo lo fundamental es la subsunción del individuo a la comunidad en construcción (Zanatta, 2015: 39-40). De ahí a la visión de Verstrynge hay un paso, dado por demasiados: «Para el populismo el Pueblo es, en efecto, “Dios es su país”. Su voluntad es determinante, absoluta, sin paliativos» (2017: 87).

---

<sup>21</sup> «Like many other neo-liberals, Hayek made it clear that if democracy means “the unrestricted will of the majority” he should not be counted as a democrat» (Held, 2006: 204).

Puro monoteísmo político en su traslación de la legitimidad divina al pueblo, como sujeto volitivo y sin control.

Ante tamaña obscenidad totalitaria, mejor analizar las doctrinas más acabadas sobre el populismo para decretar su amistad o enemistad con la democracia constitucional (Moffitt, 2015; Plattner, 2010: 81-92). Pero, desde el estigma identitario y la ruptura social, tampoco nos convence Laclau con su *razón populista* (2005). Significantes vacíos y flotantes, relaciones equivalenciales y luchas hegemónicas, antagonismos y fronteras, en definitiva, lenguaje para iniciados del que subyace la identificación del populismo como articulación política desde el choque entre homogeneidad y heterogeneidades y que nos relega a una construcción popular tan sesgada como falaz. Sin la brillantez de Carl Schmitt y carente de su elixir embriagador, Laclau reivindica el populismo —en su confusión con una forma de construcción de lo político en lucha por la hegemonía— de una manera tan acaparadora como para hacer populista a cualquiera: «No existe ninguna intervención política que no sea hasta cierto punto populista». Lo que no empaña que, desde sus ajustes de significantes —con o sin significado—, pueda conceder el marchamo de más populista a unos («discursos de ruptura que tienden a dividir lo social en dos campos») para arrebatárselo al resto («discursos más institucionalizados», 2005: 195)<sup>22</sup>.

La mentira schmittiana, desde la democracia de identidad a la necesidad práctica de la representación más totalizante<sup>23</sup>, se convierte en deconstrucción democrática: el pueblo no puede existir «sin el funcionamiento de los mecanismos de representación» (Laclau, 2005: 204)<sup>24</sup>. Se sustituye la exigencia de homogeneidad nacional por una ficción todavía más lacerante, la constante recreación del significante pueblo: de *abajo-arriba*, los representados en construcción como pueblo a través de los representantes; y, de *arriba-abajo*, el representante definiendo a sus representados y galvanizando al pueblo. Desde la heterogeneidad de la masa de individuos aislados a la homogeneidad popular: doble movimiento —de representados hacia el representante, y de este a

<sup>22</sup> La etiqueta populista se refuerza con la dicotomía *institucionalización y ruptura*, siendo los actores políticos más sistémicos los menos populistas, frente a los constructores de nueva hegemonía y, por ello, menos institucionalizados, los rupturistas que copan el cetro de los más auténticamente populistas.

<sup>23</sup> Y, de ahí, a su conversión en democracia plebiscitaria con la representación más extrema, y, en la etapa nazi, con el principio del poder omnipotente del *führer* como defensor/creador del derecho desde la nada: «The foundation of law, as Schmitt recognized, was no longer *ratio* but *voluntas*, now conceived as “the will of the führer”» (Kennedy, 2004: 169).

<sup>24</sup> *Vid.* también la apología de la representación en Mouffe, 2018: 53-56.

aquellos— que convierte, con la parte tomada por el todo, la pluralidad en unidad. La respuesta no se hace esperar: de la encarnación total del poder de los reyes absolutos saltamos al vacío de poder, llenado por la representación, o, mejor, por su(s) líder(es)<sup>25</sup>.

Frente al modelo deliberativo de Rawls o Habermas (Held, 2006: 236-238)<sup>26</sup>, la relación contingente entre liberalismo y democracia, en Mouffe (2000), sería esa articulación histórica que posibilita a Laclau volver a una concepción procedimentalista de la democracia como construcción popular y soberanía absoluta, desvinculada del individuo, sus derechos y libertades<sup>27</sup>. El significativo pueblo sublima lo colectivo subsumiendo al individuo en su seno, pero siempre manteniendo su encarnación, es decir, el representante/líder que forma, con su presencia, lo informe: el pueblo representado. Sin vacío no hay pueblo ni democracia, afirma Laclau<sup>28</sup>, y, acto seguido, nos arroja por un precipicio mucho más peligroso que el vacío mismo: la necesidad de colmarlo. Y cuando el que lo llena es el líder, la democracia —con esto— deja de serlo.

Pero que nuestra definición democrática se vincule al derecho no significa que tratemos «meramente con los aspectos jurídicos, formales de la democracia», olvidando la noción de *politeia* (Ryan, 2012: 97-99) en cuanto «forma de vida política de la comunidad», de la cual, según Laclau, «los aspectos constitucionales representan sólo una cristalización formal» (2005: 213-214). Ni la democracia debe ponderar únicamente sus aspectos formales, ni el derecho y lo constitucional es simple determinación de lo jurídico, desvinculando de la política lo material y existencial. Un Estado constitucional que merezca el calificativo de democrático precisa definir su sustrato intangible para no cegar a la justicia, o, peor, asesinarla.

De ahí el papel de la constitución en la delimitación no solo de los procedimientos democráticos sino de los derechos y fines a respetar y desarrollar.

---

<sup>25</sup> «La conclusión es clara: toda identidad popular tiene una estructura interna que es esencialmente representativa»; «Entre la encarnación total y la vacuidad total existe una graduación de situaciones que involucran encarnaciones parciales. Y éstas son, precisamente, las formas que toman las prácticas hegemónicas» (Laclau, 2005: 205, 210).

<sup>26</sup> Meritorio fue teorizar condiciones ideales y velos «de ignorantes», pero ni Habermas ni Rawls lograron bajar de su pedestal para decirnos cómo hacer las cosas en el mundo real de la política, que tampoco por ser democrática abandona su crudeza.

<sup>27</sup> Para Saffon y Urbinati (2013: 448-450), la concepción de la democracia como búsqueda de la verdad falla por su exceso de racionalismo; en cambio, la versión populista fracasa por su exaltado irracionalismo. ¿Bienvenidas las mediaciones?

<sup>28</sup> «Sin la producción de vacuidad no hay pueblo, no hay populismo, pero tampoco hay democracia» (Laclau, 2005: 213).

Haciendo de la vacuidad y la plenitud términos sinónimos, como proclama Laclau, no se completa —mágicamente— ningún vacío, sino que se hace más hondo el hueco de un significante que se llena, demagógicamente, con liderazgos totalizantes. La relación vacuidad y plenitud como experiencia religiosa unidireccional: el significante vacío consigue su plenitud con la personificación de su mesías redentor, el líder indiscutible de esa fuerza hegemónica.

La pulsión populista convertida en una construcción del pueblo que lo arroja a la esclavitud: disolución del individuo en el líder que encarna el ser y decidir de la comunidad política. Pero, en democracia, la existencia de un sujeto político llamado pueblo se presupone y acoge como dada. Por ello, lo que hará más democrático al poder no será solo el *quién* (pueblo y procedimientos), sino el *cómo* (objeto, valores y derechos). No es que la democracia pueda combinarse con la «defensa de los derechos humanos», tal y como argumenta Laclau (2005: 215), sino que únicamente se realiza y perfecciona en su protección y desarrollo.

El gran error del populismo es su constante apelación al pueblo como sujeto en construcción, desvirtuando, así, la propia definición de la democracia. Si democracia es gobierno del pueblo, este —por muy dinámico que se estime y muy constante su transformación— ya es sujeto construido. Por el contrario, si el pueblo no se concibe como dado, se está defendiendo su creación como nuevo actor «a partir de una pluralidad de elementos heterogéneos» (*ibid.*: 278)<sup>29</sup>, es decir, se estará negando la propia democracia, ya que esta precisa del pueblo como entidad preexistente que gobierna. Más aún, la asimetría entre la comunidad como un todo frente a los que se erigen en sus portavoces, siempre una parte, confirma su final: esa misma parte, los que dicen encarnar la construcción popular, se hace pasar por el todo.

Laclau atribuye «rol *constitutivo*» a la «*heterogeneidad* social», modificando el papel constituyente que Schmitt otorgó a la homogeneidad nacionalizada: la lógica de la construcción popular como *sinrazón* populista (*ibid.*: 277-278). El oxímoron de esta arquitectura del pueblo inunda toda redención populista. No hay ejemplo más ilustrativo de metonimia que completar una palabra con otra de significado divergente: la sinécdoque de «una parte *que es* el todo». Si esa parte (*plebs*) se identifica con el todo (*populus*) y la resuelve

<sup>29</sup> Por mucho que Laclau diga que «la heterogeneidad esencial» está «en la base de toda identidad populista» y que no puede ser reemplazada por una «unidad homogénea» (2005: 259), la articulación representativa del populismo conduce a la mayor de las unidades homogeneizadoras: el líder, no carismático a lo Weber, ni siquiera teológico —pero secularizado— a lo Schmitt, sino divinizado o «por la gracia de Dios», tal y como nos muestran tantos totalitarismos.

con el líder que encarna al pueblo, la contradicción se ha convertido en fábula política para abducidos, tan crédulos como para disolver su proyección colectiva en el representante más parasitario. No cabe parcialidad convertida —a través de la lógica hegemónica— en «una totalidad imposible». Se trata de reconocer la pluralidad política que todo pueblo presenta para buscar la mejor articulación de sus mayorías, desechando esos métodos de construcción popular que pervierten el sentido de la democracia, negando su definición etimológica y falseando su realización. El pueblo, en democracia, no tiene que emerger como actor histórico: siempre será el sujeto actuante de su propia hagiografía. Pero Laclau confunde esta emergencia popular con lo que tradicionalmente se ha llamado revolución; la ruptura que supone el paso de un orden a otro, desde la destrucción del anterior (*ibid.*: 279, 281, 283-284).

De la articulación de demandas sociales no deviene como resultante —tal y como nos quiere hacer creer Laclau al cierre de su obra (2005: 310)— ninguna entidad colectiva, y menos aún el pueblo como tal. En democracia el pueblo ya existe, y lo que se persigue es demostrar las formas de ejercicio del poder que ostenta. No se trata de contrastar luchas hegemónicas para la construcción de un sujeto previamente concebido como inexistente que se define: bien como contingente y siempre determinado desde la frontera con el enemigo y el antagonismo de unos y otros, o bien desde la identificación de la parte con el todo, despreciando cualquier otra forma de expresión y negando su carácter popular. Los populistas nos arengan con tanta voluntad popular y tanto empoderamiento de la ciudadanía, que —en vez de aglutinar consensos mayoritarios— presentan como tales lo que no son sino decisiones de su(s) líder(es) mesiánico(s)<sup>30</sup>. La política siempre envuelve pasiones y antagonismos, hegemonías y coacciones, en definitiva —y parafraseando al mejor Schmitt—, *apropiación, partición y distribución/consumo* del poder. Por ello, no puede nunca reconducirse a la razón<sup>31</sup>; pero una cosa es reconocer esto y otra, caer en su tensión más determinista y creer, con su reverso, que la irracionalidad es la lógica política (Thomassen, 2016: 164-170).

El populismo de izquierdas reduce la política a la lucha del bien contra el mal, de ángeles plebeyos contra demonios palaciegos, en una construcción —con Laclau y Mouffe— de identidades colectivas desde significantes vacíos y cadenas de equivalencias que simplifican lo complejo en dicotomías antagónicas y confunden, con tropos falseadores, el todo (pueblo) con la parte (los nuestros a los que encarna el líder). Pero esto no significa que debamos plagarnos a

<sup>30</sup> «Like Carl Schmitt, Laclau regards representation essentially as a strategy for creating a collective under a single leadership» (Saffon y Urbinati, 2013: 453).

<sup>31</sup> «No somos razón pura, eso es todo» (Alegre, 2016: 21).

esta definición de lo político y desconocer su complejidad, sucumbiendo a la confrontación amigo/enemigo y totalizando lo popular. Incluso Schmitt repudió su cerrazón estatalista y se avino a nuevas concepciones y órdenes político-jurídicos, desde la conformación planetaria del *Nomos* de la Tierra (1950). Y de poco sirve recordar que Mouffe (2012: 27), en su crítica a Habermas, no se congratula de la existencia del antagonismo; tampoco lo alaba expresamente Schmitt, aunque su silencio no le exonere de culpa. El problema, tanto en el original alemán como su intento de domesticación agonística por la pensadora belga, es que, aun transformando el enemigo en adversario y la democracia de identidad en radical (Martin, 2014; Mouffe, 2013; 2018: 39-57), se continúa simplificando lo político de manera tan dual y burda como para imposibilitar resolver la paradoja de la democracia, al exacerbar las fronteras y renunciar a la hermandad humana con una igualdad nacional y/o popular excluyente<sup>32</sup>: un *pluriverso*, de nuevo, tan estatalizado y cateto como para renegar de los valores universales y de la lucha por la democratización mundial.

La forma de hacer política que destila el populismo simplifica lo complejo y enfrenta buenos contra malos, dejando la paleta de los colores humanos y de sus identidades yuxtapuestas tan inutilizada como reducida al *nosotros* contra *ellos* (Mouffe, 2012: 295). La clave del análisis populista, más que en su concepción como ideología o en su definición como marco discursivo o lógica de actuación política, más que en su determinación formal o en su contenido moral, estriba en la totalización excluyente que expande. Pero, por mucho que se empeñen los movimientos populistas (e, incluso, la ciudadanía en general), la única fuente de legitimidad no puede ser el pueblo en singular y, menos aún, su concepción unívoca como ser homogéneo en su confrontación con el «no-pueblo»<sup>33</sup> (Mudde y Rovira, 2017: 48).

Desde esta visión dicotómica, la soberanía popular, de un lado, pretende encarar un mayor empoderamiento ciudadano en los asuntos públicos, pero, de otro, y en su último recorrido, conllevará siempre el rechazo a cualquier mecanismo que controle el poder, desdeñando, por tanto, la esencia misma del Estado constitucional y, con ello, la fundamentación material de la democracia. De ahí que los supuestos efectos positivos que pudiera procurar el populismo

<sup>32</sup> El agonismo de Mouffe, a pesar de la fundamentación consensual desde unos valores legitimadores, choca abruptamente con su propia definición del populismo (2018: 10-11). Desde una fundamentación pluralista y axiológica de la legitimación de la democracia, el *We* no puede construir un *Nosotros* que excluye a una parte de los que ya lo integran.

<sup>33</sup> El *nos*, puro, primigenio y en permanente (re)construcción, frente a un *ellos*, los que «nos roban» y quiebran vidas o esperanzas.

para la democracia, presentados por Mudde y Rovira (2017: 82-83)<sup>34</sup>, no contrarresten su negatividad: especialmente, el ataque a los derechos de las minorías, a los derechos fundamentales de los individuos y a cualquier límite al poder.

La dictadura de la mayoría desde la soberanía sublimada cercena toda cláusula de intangibilidad de la democracia. Por ello, frente a una posición favorable al populismo que incidiría, únicamente, en un dudoso perfeccionamiento meramente cuantitativo, los efectos perniciosos entran de lleno en la esencia del modelo democrático constitucional, al totalizar y moralizar la política con la alegoría del pueblo y su santidad.

No obstante, este discurso moral maniqueo que impregna a todo populista, independientemente de nuestro parecer, se convierte en el enfoque que manejan cada vez más y más ciudadanos. Por tanto, ya no se trata de afrontar el desafío que supone la presencia, consolidación e, incluso, asalto al poder de movimientos populistas de diferentes espectros, sino la cada vez mayor comprensión populista de la política por amplios sectores de la sociedad (*ibid.*: 97-100). En particular, desde la crisis económica y la sobreabundancia de casos de corrupción sistémica, la quiebra de la confianza institucional de buena parte de la ciudadanía abona el terreno para una política cada vez más temerosa y simplificada en su comprensión populista.

Desde su engarce con la desafección ciudadana, las pasiones identitarias y la guerra nosotros (los buenos) versus los otros (los malos o, cuanto menos, los que no son «de los nuestros»), el populismo no solo arremete contra elementos liberales o controles jurídicos, sino contra la propia democracia: radicalizando el componente procedimental del gobierno (mayoritario) del pueblo y sin protección efectiva de los derechos del individuo y de las minorías no se está definiendo ninguna democracia que realice tal denominación. La democracia, o se concibe como intangible y de derechos, o no es más que la carcasa cuantitativa de una supuesta unidad popular tan abusiva en su poder teórico como inexistente en su encarnación representada.

#### IV. EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA INTANGIBLE

La plasmación del poder popular desde el principio de mayoría y la personificación de todos (el pueblo) en uno (el representante o líder absoluto)

---

<sup>34</sup> *Vox* a grupos que no se sentían representados, movilización de sectores excluidos y su mayor integración política, capacidad de respuesta del sistema con propuestas diferentes y atención a las demandas sociales, o incrementando la rendición de cuentas y la responsabilidad pública.



dejan inermes a nuestras democracias. Por esa razón, poco importan nominalismos grandilocuentes y tampoco vale la pena pretender cerrar batallas académicas sobre la definición más afortunada del populismo<sup>35</sup>.

Lo realmente inquietante y sustantivo son las bases comunes de discursos, movimientos o estrategias de muy diverso signo, a ambos lados del espectro político, que tienen esa «lógica» de reconstrucción del pueblo como referente fundante, teologizando el poder, destruyendo el pluralismo, echando la culpa a los otros (el «no-pueblo») y que, también, van expandiéndose por más ámbitos públicos y cada vez son refrendadas electoralmente por más ciudadanos. Por eso, frente a la respuesta ante la *anomia política* que describe Villacañas en su definición del pueblo desde el populismo<sup>36</sup>, apostamos por la resolución definitiva de la *antinomia constitucional*.

Así la contradicción retórica del ordenamiento constitucional español se clarifica con su contenido intangible: por un lado, la fundamentación de lo jurídico en una ontología comunitaria llamada unidad de la nación (*poder constituyente* del art. 2 CE); por otro, el fundamento del orden político y la paz social en la propia dignidad de la persona, sus derechos inviolables y el respeto a la ley y a los derechos de los demás (*mínimo intangible* del art. 10.1)<sup>37</sup>. Con la conversión del poder constituyente en poderes constituidos, la supuesta incoherencia constitucional se disuelve desde la *primacía normativa* del art. 9.1, como sujeción de todos —ciudadanos y poderes públicos— a la Constitución y al resto del ordenamiento, con el *máximo emancipador* de la promoción de la libertad y la igualdad y la integración estatal en una ordenación internacional que también protege nuestros derechos (arts. 9.2., 10.2 y 93-96 CE).

Sin embargo, cuando habíamos vencido a la *paradoja* de la definición *de la democracia* (Mouffe, 1999: 38-52) con la confluencia necesaria —y siempre mejorable— del pilar jurídico/constitucional en la construcción político/

<sup>35</sup> Judis considera erróneo buscar una concepción distintiva del populismo cuando no estamos ante un término científico del tipo de la fotosíntesis (2016: 13; también Mouffe estima estéril el debate académico sobre la «verdadera naturaleza» del populismo, 2018: 9). Aunque sí parece inexcusable hacer pedagogía, ante la ciudadanía, sobre la mejor definición de la democracia.

<sup>36</sup> «Comunidad construida mediante una operación hegemónica basada en el conflicto, que diferencia en el seno de una unidad nacional o estatal entre amigos/enemigos como salida a la anomia política y fundación de un nuevo orden» (2015: 28).

<sup>37</sup> En este sentido la jurisprudencia constitucional nos enseñó que «los derechos fundamentales», en su «vinculación directa entre los individuos y el Estado», «actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna» (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5).

popular, se nos vuelve a presentar en su vertiente más populista: en el anverso, frente a las debilidades democráticas actuales y los miedos/odios ante un mundo mutante, se alzan cada vez más voces que reclaman todo el poder para *mi* pueblo; en el reverso, su devolución efectiva siempre conllevará la personificación humana en líderes «fuertes» —cada vez con menos frenos y contrapesos— que dicen ser la encarnación popular.

De ahí la confusión entre los teóricos, todos partidarios de la democracia, pero enfrentados cuando se trata de enjuiciar el populismo: unos, observándolo como su empoderamiento radical; otros, como su degeneración totalitaria (Akkerman, 2003; Ardití, 2004; 2007)<sup>38</sup>. Porque la controversia radica en la misma definición de la democracia: para los adalides de su identificación populista, la democracia es —fundamental o únicamente— gobierno ilimitado del pueblo; para los que se oponen a esta renovación de la nomenclatura de la soberanía teológica, la democracia tendría también, junto con su vertiente formal y representativa, una sustantividad material que se resuelve jurídicamente como límite al poder (constituyente) y controles entre poderes (constituidos), desde la dignidad de la persona y los derechos de minorías e individuos<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Como afirman Abst y Rummens, el populismo, en su cohabitación con la democracia, también proclamaría el gobierno soberano del pueblo, pero, frente a su exacerbación ilimitada, la democracia busca, con su confluencia constitucional, el límite al poder (2007: 405, 419-420).

<sup>39</sup> Derechos humanos como protección universal frente a los abusos. Pero una democracia identificada con el poder absoluto arremete contra los derechos humanos y sus garantías (Roth, 2017). Por eso Ferrajoli subraya la contradicción con la idea misma de democracia de la soberanía ilimitada: «Conforme a esta redefinición de la soberanía popular y de la relación entre democracia y pueblo, podemos pues afirmar que el requisito formal y procedimental de las decisiones por mayoría, si bien es necesario para anclar, aun indirectamente, el poder político en sus destinatarios, no es suficiente para definir la democracia» (2011: 15). Se consolida la limitación del poder soberano del pueblo en cuanto prohibiciones y obligaciones impuestas a los poderes de la mayoría, como garantías y perfeccionamiento de los derechos fundamentales, entendidos, como *fragmentos de soberanía popular*. Los derechos fundamentales no son suprimibles ni reducibles por el poder de la mayoría; de ahí que se hallen sustraídos al poder de revisión constitucional. Además, para el jurista italiano, las amenazas más graves a la democracia constitucional provienen de «dos poderosas ideologías de legitimación del poder: la idea de la omnipotencia de las mayorías políticas y la idea de la libertad de mercado como nueva *Grundnorm* del actual orden globalizado» (2011: 14, 43, 47-51, cita: 71). A lo que añadimos, aquí, el fraude de reconducir la democracia (con o sin apoyo electoral) al líder total que decide cuál es la voluntad popular (con o sin refrendo plebiscitario binario).

La moralina ontológica del populismo y su recurrente deslegitimación del adversario se convierten en manifiesta distorsión, no ya de la realidad, sino de la propia democracia, negando —en su extremismo excluyente y supremacista— el calificativo de pueblo a todos aquellos que queden fuera de su identificación como de los nuestros. Tanta democracia de identidad, tanta igualdad sustantiva entre gobernantes y gobernados, para articular una analogía que ni es dada ni natural, sino pensada como presupuesta, y, por ello, solo factible —en su realización artificiosa— desde la representación más absoluta de un líder que *presenta*, con su actuación volitiva, la inexistente voluntad y homogeneidad del pueblo (Mouffe, 2000: 54-55; Abst y Rumens, 2007: 421).

Sin embargo, la condena del populismo como «corrupción del pueblo como sujeto político» (Lasalle, 2017: 26) no determina las causas que han forjado su irrupción y fomentado sus conquistas. El pueblo, «cuando se desvía del respeto a la formalidad de la ley y decide hacer su santa voluntad» (*ibid.*: 25), desprecia todo límite al poder y, con ello, la propia esencia de la democracia. Pero la réplica a Lassalle, expuesta por Errejón, sigue enrocada —con Mouffe (2018: 14)— en la supuesta dicotomía democrática entre el principio liberal y la tradición de la soberanía popular. Para el cofundador de Podemos, el pueblo deja de vincularse con la voluntad general, al modo rousseauiano, y deviene en mero relato o meta compartida para determinar la ordenación social. Desde aquí, la posición de Lasalle, con su crítica a la prelación de la esencia popular de la democracia, se convierte —en su enfrentamiento con la visión populista de izquierdas— no ya en la batalla intelectual más importante del momento (Errejón, 2017), sino, más bien, en la *tercera guerra mundial* que definirá —en los próximos años— nuestro sistema de convivencia y la pervivencia —o no— de la democracia<sup>40</sup>.

Declaradas las hostilidades, observar al populismo como una tara o patología de la democracia no ayuda, según Rovira, a discernir el porqué de su crecimiento (2013: 1-3). Pero, aunque mantener la tradicional perspectiva negativa del populismo no sirva para comprender su bonanza (la América de Trump, los Gobiernos europeos —de o con populistas— por doquier, el euroescepticismo estatalista, el *brexít*, el independentismo catalán y, en definitiva, *Vox populi, vox dei*), sí que nos coloca ante un absolutismo manipulador de la democracia, en cuanto voluntad sin límites del pueblo y dicotomía social con la reconstrucción de identidades en colisión

<sup>40</sup> *¿De la explosión populista a la implosión de la democracia?* «The question now is whether this *populist moment* will turn into a *populist age*—and cast the very survival of liberal democracy in doubt» (Mounk, 2018: 3). La cursiva es nuestra.

por la hegemonía política<sup>41</sup>. Sin embargo, por muy rupturista que sea la quiebra, por muy revolucionaria que sea la fractura, siempre subsiste parte del derecho, de su ordenación e institucionalización. A pesar del empeño populista y su asentimiento cada vez más generalizado, la respuesta a la fundamentación normativa no la puede dar únicamente un acto constituyente del poder soberano, entendido como eterno e ilimitado, sino, primero, su comprensión histórico-temporal (referéndum constitucional), después, su proyección democrática actual (legitimación de las instituciones y la defensa constitucional como poder —ya constituido— en funciones constituyentes) y, finalmente, su anclaje en un mundo, también jurídico, que delimita la soberanía de los Estados (*ius cogens*).

Así, frente a la proximidad a Schmitt —*in the Name of the People* (Errejón y Mouffe, 2016)—, desde la izquierda populista (Specter, 2016: 426-476), continua siendo mucho más valioso recuperar a Lefort o a Kelsen: el filósofo francés por su comprensión del pueblo como pluralidad de individuos y la democracia como espacio vacío, a ocupar temporalmente, que pertenece a todos y a nadie, pero que en ningún caso puede confundirse con el totalitarismo (Lefort, 1988, 2014); el fundador de la *Reine Rechtslehre* por su asunción de los derechos de las minorías como valor esencial de la democracia (Kelsen, 2009), a pesar de una visión puramente formal que tiene que revisarse y, ante el engaño populista, con el subrayado de la cláusula constitucional intangible como límite al poder y garantía de derechos (Corrias, 2016: 20-25; Sanz, 2013: 136-145; 2018: 32-33). Y, en ambos casos, siempre desde una definición de la democracia que concibe al pueblo como dado, pero también limitado, es decir, como engarce de la autodeterminación colectiva con una dimensión intangible que protege al ciudadano, su libertad y sus derechos, y que, además, integra el Estado en la ordenación internacional<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> La proclamación del lenguaje populista como ontológicamente democrático, al definir el pueblo como soberano y, por ello, con voluntad ilimitada, confirmaría su renuncia al constitucionalismo, en cuanto límite jurídico al ejercicio del poder político y, por tanto, su abandono de la propia democracia o, peor aún, su deriva totalitaria (Ramírez, 2015: 47-49).

<sup>42</sup> Más que hablar, con Held, de «legal democracy» (2006: 207) con su gobierno de la mayoría delimitado por el imperio de la ley, reforcemos la determinación de la democracia como imperio constitucional, es decir, por la forma y contenidos insertos en la norma suprema, única atribuible al poder constituyente en su manifestación histórica mediante el referéndum de ratificación y, en su actualización, a través de la reforma/revisión constitucional. Simplificando, según Held (2006: 231), la historia de la democracia puede ser leída de dos maneras: celebración, por la superación de la arbitrariedad, o miedo a la conquista del poder por la masa. Paradoja entre la celebración y el miedo que

No estamos ante ninguna crisis existencial de la democracia, sino ante una nueva revolución doctrinal y política sobre cómo la definimos y cuál es su mejor plasmación<sup>43</sup>. Y las alternativas siguen siendo, básicamente, dos: o, con la exaltación estatal de los populismos, radicalizamos su concepción desde la soberanía popular como voluntad ilimitada hecha decisión por su/s (re)presentante/s; o, con la conversión del poder constituyente en primacía constitucional, limitamos —formal y materialmente— todos los poderes ya constituidos e, incluso, la revisión de la constitución por un poder soberano también constreñido internacionalmente. Solo vinculada al mundo y a una ordenación internacional que también cuenta con límites imperativos al ejercicio del poder de los Estados (*ius cogens*), la democracia —adjetivada como intangible y siempre, en mayor o menor medida, militante<sup>44</sup>— podrá seguir protegiendo los derechos de las personas y las minorías<sup>45</sup>. El dilema del presente tiene ya sus prisioneros, o salvamos la democracia constitucional de la nueva totalización popular del poder, o con ella se hundirán nuestro(s) derecho(s).

En definitiva, el desarrollo de una «sociedad democrática avanzada» (preámbulo CE) no puede circunscribirse a un proceso de democratización estatalizado, residenciando todo el poder en un único pueblo. La democratización

---

solo puede equilibrarse desde una concepción que, al tiempo que proclama el triunfo del poder popular, lo somete —formal y sustancialmente— a las prescripciones de una constitución estatal anclada en el mundo del derecho internacional y su *ius cogens*. La mera forma, de mínimos, nos devuelve a Schumpeter; de máximos, nos arrastra a Schmitt y a su recuperación populista; de ahí nuestra apuesta por la vinculación democrática del *quién* y el *cómo*, desde —al menos— un mínimo intangible no accesible al poder (de ninguna mayoría) popular. Aunque oponerse a la máxima de «todo el poder por y para el pueblo» necesita, en la presente desafección ciudadana, mucha pedagogía política.

<sup>43</sup> Para el análisis del concepto de democracia en el siglo xx, *vid.* Abellán, 2011: 249-294, con su recorrido desde la democracia como método de selección de los gobernantes (Weber, Kelsen, Schumpeter, Ortega y Gasset) hasta la democracia deliberativa (Habermas, Bachrach), pasando por la democracia de los pluralistas (Robert Dahl), entre otras visiones. Y, como descripción actual de la crisis de la democracia liberal, *vid.*, Mounk, 2018: 23-131: «1. Democracy without Rights»; «2. Rights without Democracy»; «3. Democracy Is Deconsolidating».

<sup>44</sup> Ver el art. 27.2 CE y su carácter militante expreso, con una educación que tendrá por objeto el desarrollo humano «en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales».

<sup>45</sup> En este sentido, Ferrajoli subraya la universalidad de los derechos fundamentales con la siguiente sentencia: «Hacen a cada persona un *individuo diferente* de todos los demás y de cada individuo una *persona igual* a todas las demás» (2011: 58).

debe conjugar, al menos, tres niveles de realización: *primero*, el del *ser humano*, por el mero hecho de serlo (derechos universales desde la dignidad de la persona); *segundo*, la proyección colectiva (el *pueblo* formando su Estado, con su institucionalización territorial, distribución del poder y ciudadanía multinivel), y *tercero*, la *ordenación global* (integración de ese Estado en un sistema internacional —con sus límites/concurrencias de soberanía/s— que completa el progreso democratizador volviendo al ser humano y a su protección inalienable). No vale ignorar cualquier de estos vectores y enrocarse en uno, despreciando el resto.

La democracia debe rechazar —de una vez por todas— su monismo nacional o populista y, desde la autodeterminación del ser humano, o se realiza en un mundo que necesitamos y nos necesita o quedará —una vez más— abandonada a su (mala) suerte.

### Bibliografía

- Abellán, J. (2011). *Democracia*. Madrid: Alianza.
- Abst, K. y Rummens, S. (2007). Populism versus Democracy. *Political Studies*, 55, 405-424. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00657.x>.
- Akkerman, T. (2003). Populism and Democracy: Challenge or Pathology? *Acta Política*, 38, 147-159. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500021>.
- Alegre, L. (2016). Prólogo. En C. Fernández Liria. *En defensa del populismo*. Madrid: Catarata.
- Arditi, B. (2004). El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan. *Political Studies*, 52 (1), 135-143. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00468.x>.
- (2007). *Politics on the Edges of Liberalism: Difference, Populism, Revolution, Agitation*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- (2010). Review Essay: Populism Is Hegemony Is Politics? On Ernesto Laclau's "On Populist Reason". *Constellations*, 17 (3), 488-97. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2010.00587.x>.
- Aslanidis, P. (2016). Is Populism an Ideology? *Political Studies*, 64, 88-104. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12224>.
- Canovan, M. (1981). *Populism*. London: Junction Books.
- (1999). Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, 47, 2-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00184>.
- (2005). *The People*. Cambridge-UK: Polity Press.
- Corrias, L. (2016). Populism in a Constitutional Key. *European Constitutional Law Review*, 12, 6-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019616000031>.
- De Cabo, C. (2017). *El Común. Las nuevas realidades constituyentes desde la perspectiva del constitucionalismo crítico*. Madrid: Trotta.
- De la Torre, C. (2017). *Populismos. Una inmersión rápida*. Barcelona: Tibidabo.
- Del Rey, F. y Álvarez, M. (2017). *Políticas del odio*. Madrid: Tecnos.

- Errejón, Í. (2017). Artillería intelectual contra el populismo. *El País*, 8-9-2017.
- Errejón, Í. y Mouffe, Ch. (2016). *Podemos: In the Name of the People*. London: Lawrence and Wishart.
- Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, 2. Madrid: Trotta.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Howarth, D. (2015). *Ernesto Laclau: Post-Marxism, Populism and Critique*. London: Routledge.
- Ionescu, G. y Gellner, E. (1969). *Populismo*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Judis, J. B. (2016). *The Populist Explosion*. New York: Columbia Global Report.
- Kelsen, H. (2009). *De la esencia y valor de la democracia*. Oviedo: KRK.
- (2017). *Secular Religion*. Wien: Springer-Verlag.
- Kennedy, E. (2004). *Constitutional Failure. Carl Schmitt in Weimar*. Durham: Duke University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/9780822385578>.
- Krastev, I. (2011). The age of populism: reflections on the self-enmity of democracy. *European View*, 10 (1), 11-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s12290-011-0152-8>.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- (2014). *The Rhetorical Foundations of Society*. London: Verso.
- Lassalle, J. M. (2017). *Contra el populismo. Cartografía de un totalitarismo posmoderno*. Barcelona: Debate.
- Lefort, C. (1988). *Democracy and Political Theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- (2014). *El pueblo y el poder*. Buenos Aires: Prometeo.
- Martin, J. (2014). *Chantal Mouffe: Hegemony, Radical Democracy, and the Political*. London: Routledge.
- Merkel, W. y Bochsler, D. (2016). *Democracy Barometer. Codebook. Version 5*. Aarau: Zentrum für Demokratie.
- Moffitt, B. (2015). Populism and democracy: friend or foe? *The Conversation*, 23-4-2015. Disponible en: <https://bit.ly/2W7mmC7>. Disponible en: <https://doi.org/10.11126/stanford/9780804796132.001.0001>.
- (2016). *The Global Rise of Populism*. California: Stanford University Press.
- Monedero, J. C. (2017). La democracia agredida. Populismo, posdemocracia y neoliberalismo. *Revista Nueva Sociedad*, 267, 142-155.
- Mouffe, C. (1999). *The Challenge of Carl Schmitt*. London: Verso.
- (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- (2012). *Dimensiones de democracia radical. Pluralismo, ciudadanía, comunidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- (2013). *Agonistics*. London: Verso.
- (2014). Populism Is a Necessity. *The European*, 2-5-2014. Disponible en: <https://bit.ly/2FFHaLI>.
- (2016a). El momento populista. *democraciaAbierta*, 21-11-2016. Disponible en: <https://bit.ly/2gGjkPJ>.
- (2016b). In defence of left-wing populism. *The Conversation*. Disponible en: <https://bit.ly/1TGuaie>.
- (2016c). El reto populista. *democraciaAbierta*, 5-12-2016. Disponible en: <https://bit.ly/2T7Glia>.
- (2018). *For a Left Populism*. London; New York: Verso.

- Mouck, Y. (2018). *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674984776>.
- Mudde, C. (2013). As Populist Friends or Foes of Constitutionalism. *The Foundation for Law, Justice and Society*. Oxford: University of Oxford.
- Mudde, C. y Rovira, C. (2013). Populism. En M. Freeden (ed.). *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (pp. 493-512). Oxford: Oxford University Press.
- (2014). Populism and political Leadership. En R. A. Rhodes y P. T. Hart (eds.). *The Oxford Handbook of Political Leadership* (pp. 376-388). Oxford: Oxford University Press.
- (2017). *Populism*. New York: Oxford University Press.
- Panizza, F. (2009). *El populismo como espejo de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinelli, C. (2011). The Populist Challenge to Constitutional Democracy. *European Constitutional Law Review*, 7, 5-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019611100024>.
- Plattner, M. F. (2010). Populism, pluralism, and liberal democracy. *Journal of Democracy*, 21 (1), 81-92. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.0.0154>.
- Ramírez, A. (2015). *La belleza de los monstruos*. Barcelona: Bosch.
- Rasch, W. (2016). Carl Schmitt's Defense of Democracy. En J. Meierhenrich y O. Simons. *The Oxford Handbook of Carl Schmitt* (pp. 313-337). New York: Oxford University Press.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism against Populism*. Illinois: Prospect Heights.
- Roth, K. (2017). The Dangerous Rise of Populism. En *Human Rights Watch. World Report 2017*. Disponible en: <https://bit.ly/2igNuOF>.
- Rovira, C. (2013). *Populism vs. Constitutionalism? Comparative Perspectives on Contemporary Western Europe, Latin America, and the United States*. Oxford: The Foundation for Law, Justice and Society.
- Rovira, C. et al. (2017). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.
- Ryan, A. (2012). *On politics*. New York: Liveright Publishing Corporation.
- Saffon, M. P. y Urbinati, N. (2013). Procedural Democracy, the Bulwark of Equal Liberty. *Political Theory*, 4 (3), 441-481. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591713476872>.
- Sanz, J. A. (2013). El parlamentarismo en su encrucijada: Schmitt versus Kelsen, o la reivindicación del valor de la democracia. *Revista de Estudios Políticos*, 162, 113-148.
- (2017). De la prohibición de los mercenarios al *rule of law* de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas. En S. Galera y M. Alda (eds.). *Construyendo el futuro: conversaciones jurídicas sobre la Globalización* (pp. 139-168). Barcelona: Atelier.
- (2018). Tensiones territoriales de ruptura y revisión de la Constitución española: en defensa de la democracia intangible en un Estado Federal de Derecho. *Temas para el Debate*, 281, 32-34.
- Sauquillo, J. (2018). *La reforma constitucional. Sujetos y límites del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.
- Schmitt, C. (1950). *Der Nomos der Erde*. Köln: Greven.
- Specter, M. G. (2016). What's "Left" in Schmitt? From Aversion to Appropriation in the Contemporary Political Theory. En *The Oxford Handbook of Carl Schmitt* (pp. 426-476). Oxford: Oxford University Press.



- Stacey, R. (2016). Popular Sovereignty and Revolutionary Constitution-Making. En D. Dyzenhaus y M. Thorburn (eds.). *Philosophical Foundations of Constitutional Law* (pp. 161-178). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198754527.003.0009>.
- Taggart, P. (2000). *Populism*. Birmingham: Open University Press.
- Thomassen, L. (2016). Hegemony, populism and democracy: Laclau and Mouffe today (review article). *Revista Española de Ciencia Política*, 40, 161-176.
- Vallespín, F. y Bascuñán, M. M. (2017). *Populismos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Verstrynge, J. (2017). *Populismo. El veto de los pueblos*. Mataró: El Viejo Topo.
- Villacañas, J. L. (2015). *Populismo*. Madrid: La Huerta Grande.
- Wodak, R. (2015). *The Politics of Fear. What Right-wing Populist Discourses Mean?* London: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446270073>.
- Zanatta, L. (2015). *El populismo*. Buenos Aires: Katz Editores.

# HISTORIA DE OTRA TRANSICIÓN: DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS AL CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

The history of another Spanish transition:  
From the Institute of Political Studies to the Centre  
for Political and Constitutional Studies

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO

Universidad Complutense de Madrid

angeljsn@der.ucm.es

## *Cómo citar/Citation*

Sánchez Navarro, A. J. (2019).

Historia de otra transición: del Instituto de Estudios Políticos al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

*Revista de Estudios Políticos*, 183, 191-216.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.07>

## **Resumen**

El Instituto de Estudios Políticos, creado en 1939 como órgano del Movimiento Nacional, desempeñó durante el régimen franquista relevantes tareas de estudio, investigación, formación y asesoría, formando un importante fondo bibliográfico y documental. No obstante, su configuración al servicio del régimen era obviamente incompatible con el contexto democrático que resultó de la transición política española, lo que exigió la adopción de diversas medidas reformistas que combinaron —también en este ámbito específico— una radical ruptura institucional con la continuidad sustancial de sus funciones básicas en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

## **Palabras clave**

Transición española; Instituto de Estudios Políticos; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**Abstract**

The Institute of Political Studies was created in 1939 as a branch of the Single francoist Party (“Movimiento Nacional”). Under the Franco regime it played a relevant role in research, the training of elites and providing advice to the Party and the Government, functions which required also the formation of an extensive library and document collection. Nevertheless, its deep links with the authoritarian regime made its survival impossible under the subsequent democratic regime following political transition in Spain. Therefore very specific reforms were adopted to allow a simultaneous radical institutional rupture (including the elimination of the Institute) and the continuation of its most characteristic functions, now in the hands of the new Centre for Political and Constitutional Studies.

**Keywords**

Spanish transition; Institute of Political Studies; Centre for Political and Constitutional Studies.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS. III. DEL IEP AL CEC... PASANDO POR EL IEA. IV. DEL CEC AL CEPC: AL SERVICIO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

Hace ahora veinte años, cuando la Constitución cumplía sus dos primeras décadas de existencia, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales editaba en la colección Textos y Documentos, que impulsaba y dirigía Jorge de Esteban, un volumen sobre *La transición española en sus documentos*. Allí, entre textos muy diferentes y de muy distinta repercusión, y en un modesto apartado sobre «La desarticulación de las instituciones características del franquismo», encontró un pequeño hueco un real decreto ley (23/1977, de 1 de abril) «sobre reestructuración de los órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las asociaciones, funcionarios y patrimonio del Movimiento» (Sánchez Navarro, 1998: 526-529). Una disposición aparentemente menor, en cuya virtud pocos meses después —y en la forma que veremos— el ilustre Instituto de Estudios Políticos dejó paso a un nuevo Centro de Estudios Constitucionales, que años más tarde recuperaría el adjetivo *Políticos* para adoptar su denominación actual. Transcurridos otros veinte años desde entonces, las páginas que siguen tratan de profundizar en esa transformación, cuya naturaleza y magnitud hoy es difícilmente imaginable y que supone una buena muestra de las múltiples —y a veces técnicamente difíciles— reformas que hicieron posible el paso de la España franquista al vigente régimen constitucional, modificando prácticamente todos los niveles políticos y administrativos.

### II. EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

En efecto, para comprender plenamente la significación de este cambio es preciso, en primer lugar, conocer exactamente cuál fue no solo la actividad sino también —y diríamos, sobre todo— la naturaleza, significación y organización del antiguo Instituto de Estudios Políticos (en adelante, IEP).

A tal efecto, no es posible ignorar que dicho organismo encuentra sus orígenes en un decreto dictado el día 9 de septiembre de 1939, todavía en

Burgos, por el propio dictador Franco<sup>1</sup>. Un decreto publicado en el *Boletín Oficial de Estado* pese a que su objeto era, como expresamente señalaban su título y su art. 1, la creación del «Instituto de Estudios Políticos *dependiente de la Junta Política de F.E.T. y de las J.O.N.S.*»<sup>2</sup>. La confusión entre la esfera estatal y la partidista, plenamente coherente con la configuración de un sistema en el que el jefe del Estado ostentaba a la vez la Jefatura Nacional del Movimiento<sup>3</sup> y el Gobierno incluía al «Ministro Secretario General» del mismo, se justificaba en un preámbulo conforme al cual dicha «Junta Política, Delegación Permanente del Consejo Nacional de Falange Española Tradicionalista y de las JONS, está llamada a ser el *órgano a través del cual se promueva la reforma del Estado*, para que responda en todos sus aspectos a la ambición histórica del Movimiento Nacional».

En ese contexto, resultaba «de gran conveniencia la creación de un organismo que, dependiendo de la Junta, investigue, con criterio político y rigor científico los problemas y manifestaciones de la vida administrativa, económica, social e internacional de la Patria»; y que, además, «podrá ser [...] escuela para la formación política superior de elementos destacados de las nuevas generaciones». Un ente, por tanto, dependiente del Partido/Movimiento, pero integrado en la estructura del Estado y regulado por este. Un ente cuyo director tenía «categoría de Delegado Nacional de Servicio del Partido» (art. 6, formando «parte, como miembro nato, de la Junta Política» de FET y de las JONS)<sup>4</sup> y era, también, miembro nato del Consejo de Estado<sup>5</sup>. Y un ente llamado, desde sus orígenes, a combinar tareas de investigación y formación, siempre con una esencial orientación práctica y consultiva al servicio del régimen (ya del partido, ya del Estado).

En consecuencia, según el art. 3 del decreto, los fines del Instituto eran<sup>6</sup>:

<sup>1</sup> En el ejercicio de su «suprema potestad para dictar normas jurídicas de carácter general», que «adoptarán la forma de Leyes cuando afecten a la estructura orgánica del Estado o constituyan las normas principales del ordenamiento jurídico del país, y Decretos en los demás casos» (Ley de 30 de enero de 1938; véase *ibidem*, p. 90).

<sup>2</sup> BOE del 11 de septiembre, pp. 5061 a 5063. Las cursivas han sido añadidas para destacar su vinculación a la Falange, y no al Estado.

<sup>3</sup> Cfr. el art. 6 de la Ley Orgánica del Estado, de 1 de enero de 1967.

<sup>4</sup> Decreto de la Jefatura del Estado, de 2 de noviembre del mismo año 1939 (*Boletín del Movimiento*, núm. 72).

<sup>5</sup> Art. 3.2.f de la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 25 de noviembre de 1944.

<sup>6</sup> Las cursivas subrayan las principales actividades que se encomiendan al IEP: «estudio», «acopio de información», «asesoramiento», «dictamen», «orientación» y «formación».

- a) El *estudio* [...] de los problemas fundamentales que corresponden a cada Sección y el *acopio de la información* necesaria a dicho objeto. El Director del Instituto someterá a la Junta Política los resultados de los trabajos<sup>7</sup>.
- b) El *asesoramiento* de la Junta Política, la Secretaría General y los distintos Servicios del Movimiento, en las materias propias de su competencia, cuando fuere solicitado por estos Organismos.
- c) El *dictamen* sobre asuntos o proyectos de Gobierno, cuando fuere requerido a darlo por algún Órgano del mismo (con aprobación del Ministro Presidente de la Junta Política), por la Junta o por la Secretaría General del Movimiento.
- d) La *orientación*, de acuerdo con las directrices fijadas por la Secretaría General, de la actuación de todas las representaciones del Partido en los Organismos oficiales, en las materias propias del Instituto.
- e) La *orientación* de las Instituciones del Movimiento, para la *formación* de sus Jerarquías.
- f) La dirección de los trabajos que corporativamente realicen las profesiones liberales para el *estudio* de los problemas de la vida nacional.

Para ello, podía utilizar tanto «la dotación que [el Partido] le asigne» (art. 7.a) como, sobre todo, recursos públicos (subvenciones concedidas «por el Estado u otras Corporaciones públicas»: 7.c). Es más: no solo podía «dirigirse a los [...] Organismos oficiales solicitando los datos necesarios», sino que se adscribían al mismo «las Bibliotecas del Congreso y del Senado», ubicándose en el palacio que tradicionalmente —y aún hoy— ha albergado a esta última Cámara<sup>8</sup>. Incluso «los Oficiales de la Secretaría Técnica del antiguo Congreso de los Diputados» quedaban adscritos a la Junta Política, que podría destinarlos al Instituto (arts. 5 y transitorio).

Todos estos elementos ponen de manifiesto una primera y esencial diferencia entre el IEP y el actual Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Una diferencia a la que se añade otra, no menos destacable, relativa a la estructura de ambos organismos, que revela la magnitud incomparable del IEP con el —mucho más modesto— CEPC.

En efecto, dentro de la estructura orgánica del IEP se distinguían, además de la Dirección, diversos órganos:

<sup>7</sup> Tales «estudios [...] podrán tomar la forma de cursos con matrícula restringida», quedando sometidos a «aprobación del Ministro de Educación Nacional» (art. 4).

<sup>8</sup> Así fue desde su fundación hasta 1975, cuando se decidió su traslado al edificio colindante que aún hoy ocupa, el Palacio de Godoy (IEP, 1939-1964: 6; 1975: 5, 106 y ss.). Todas las memorias (del IEP, CEC y CEPC) recogen detalladamente (aunque al principio, de forma bastante asistemática y con algunas lagunas), casi toda su actividad, y hoy pueden consultarse en <https://bit.ly/2S867oX>.

- Por una parte, los que —parafraseando la terminología parlamentaria— podríamos denominar de gobierno interior, que se mantuvieron esencialmente estables durante casi toda su existencia<sup>9</sup>: la Secretaría General y la Secretaría Técnica (cuyos titulares tenían la «categoría de Secretario de Delegación Nacional», y de las que dependían siete departamentos distintos)<sup>10</sup>; la Dirección de Cursos y Seminarios, y la Junta de Coordinación (presidida por el director, e integrada por los secretarios general y técnico, y por los jefes de departamento)<sup>11</sup>.
- Por otra, los que podríamos considerar órganos de trabajo: según el decreto fundacional de 1939, dentro del IEP existirían unas secciones que «serán, inicialmente, las siguientes»:
  - a) Constitución y Administración del Estado.
  - b) Relaciones Internacionales.
  - c) Economía Nacional.
  - d) Ordenación Social y Corporativa.

En este punto, los cambios fueron mucho mayores casi desde el primer momento, como reflejan las citadas memorias<sup>12</sup>. En lo que ahora

<sup>9</sup> IEP, 1939-1964: 7; allí se detalla la organización establecida por la Orden del Movimiento de 10 de julio de 1961 (firmada por su ministro secretario general «a propuesta de la dirección del Instituto», y publicada en el *Boletín del Movimiento de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S.* del mismo día), que seguimos en la exposición. En todo caso, en los últimos meses de la vida del Instituto se dictó otro decreto de la Secretaría General del Movimiento (921/1974, de 29 de marzo) de reorganización del mismo, cuya vigencia fue muy breve, por lo que nos limitamos aquí a recordar su existencia, sin entrar en su contenido.

<sup>10</sup> Concretamente, de la Secretaría General —más volcada hacia el «régimen interior del Instituto»— dependían los de Asuntos Generales, Personal, Archivo, Registro y Material; Administración e Intervención; Ediciones, Distribución y Librería y Relaciones Públicas e Información. Mientras que la Secretaría Técnica, responsable de «la organización interna y la proyección exterior de las actividades» del IEP estaba «integrada por» los departamentos de Intercambio e Información Cultural, Biblioteca, Sala de Revistas y Centro de Documentación y Secretaría de Revistas e Información Bibliográfica.

<sup>11</sup> Junta que únicamente «tuvo vigencia hasta el año 1962» (IEP, 1960-1969: 12).

<sup>12</sup> Ese mismo año, «una Orden de la Secretaría General, de 8 de Noviembre de 1939, creó, además, las Secciones de Historia Política Contemporánea, Historia de las Instituciones Sociales y Reforma del Derecho Privado, desdoblando la de Relaciones Internacionales en dos Subsecciones [...] [de] Política Exterior y

interesa todos estos cambios justificaron la adopción en 1961 de la citada orden, conforme a la cual las secciones serían, «en principio», siete<sup>13</sup>.

- Al margen de todos esos órganos, existía incluso una «Comisión Permanente» a la que incumbía «el planeamiento y programación de las actividades del Instituto y de sus Secciones, y el asesoramiento permanente de la Dirección», y en la que se integraban —junto con el director, que había de presidirla— «los Presidentes de Sección, el Secretario General, el Secretario Técnico, el Director de cursos y seminarios», junto con «los Procuradores en Cortes en representación del Instituto y hasta cinco miembros del [mismo] [...] nombrados por la Dirección»; además, y «con carácter extraordinario», podrían también «ser convocados los Jefes de Departamento<sup>14</sup>».

En definitiva, como es obvio, una organización compleja. Una organización que invoca expresamente como referentes algunas instituciones internacionales del máximo prestigio académico e intelectual<sup>15</sup>. Y un

---

Relaciones Internacionales». Pocas semanas después, «otra Orden de 1 de diciembre desdobló» la de «Constitución y Administración del Estado», creando las de Leyes Fundamentales y Administración del Estado. Posteriormente, por disposiciones de la Dirección del Instituto se crearon otras secciones de Estudios Africanos y Orientales y Estudios Hispanoamericanos.

<sup>13</sup> A saber: Leyes Políticas, Administración Pública, Relaciones internacionales, Justicia (derecho penal, procesal y privado), Ordenación Social y Corporativa, Política Económica y, por último, Política Financiera y Derecho Fiscal. En 1963 se creó otra de Instituciones Europeas, y en 1969, la de Filosofía Social y Jurídica (IEP, 1960-1969: 10).

<sup>14</sup> Art. 6. El funcionamiento de este órgano fue muy limitado, y la *Memoria 1960-1969* se limita a reiterar (en tiempo pasado: «fue», «tenía encomendada») su previsión reglamentaria. Inicialmente, la componían Manuel Fraga (en aquel momento, presidente del IEP y de su Sección 1.<sup>a</sup>), y los Sres. Jordana de Pozas, Cordero Torres, J. Garrigues Díaz-Cañabate, Fuentes Quintana y Navarro Rubio (presidentes de sección); Luis González Seara (secretario general), Salustiano del Campo (secretario técnico), Carlos Ollero (director de Cursos y Seminarios); Martínez de Bedoya —presidente también de la Sección 5.<sup>a</sup>—, I. De Arcenegui y Carro Martínez (procuradores en Cortes en representación del Instituto); así como los Sres. Royo Villanova, Valiente Soriano, López Rodó, Gómez de Aranda y Silva Muñoz (miembros designados por la Dirección; IEP, 1961: 17-18).

<sup>15</sup> «Se consideró [...] que era necesario llenar el vacío que representaba la inexistencia en España de un Centro de estudios equivalente a la Escuela de Ciencias Políticas de París, o a la Escuela de Ciencias Económicas y Políticas de Londres, para producir determinado



organismo muy importante en términos estrictamente administrativos. Una impresión que confirma el estudio de los *miembros* del Instituto. Primero, por su régimen jurídico. Y después, por la mera relación de los mismos que se hace en algunas memorias.

En efecto, tales miembros —que eran, según un proyecto de reglamento interior, parte del «personal técnico del Instituto<sup>16</sup>»— eran designados por el director, entre quienes reuniesen las condiciones fijadas en la orden de 1961: «Dedicación especial al estudio de los problemas propios de la competencia de las Secciones; notoria experiencia política, administrativa, financiera o social en la Administración Pública o Entidades particulares», o «que por su actuación en la vida social se distinguen por su carácter representativo de grupos e intereses». Además, «en consideración al mérito y servicios relevantes de carácter científico o político podrán designarse miembros de Honor [...] a las personalidades españolas o extranjeras acreedoras de dicha distinción», en este último caso oída la Comisión Permanente.

La condición de miembro tenía, en principio, carácter honorífico y gratuito. Ahora bien, el citado proyecto de reglamento de 1961 preveía que «la asistencia a las ponencias o grupos de estudio devengará las dietas que se fijen por la Dirección y en todo caso será compatible con la condición de colaborador o asesor». Y se establecía, además, que los miembros adscritos a una sección, en tanto quedaban «vinculados al Instituto por una relación de trabajo permanente, aun cuando no entrañe la plena dedicación, disfrutarán de la

---

tipo de dirigentes políticos y administrativos indispensables en la realidad del Estado moderno, y que en España estaban prácticamente inatendidas en una Facultad de Derecho volcada al estudio del Derecho privado y particularmente necesarios en un momento de gran emoción política en el país”. Por ello, “se organizaron cursos de Ciencia Política, Economía Política y Estudios Internacionales, ampliándose más tarde uno de Administración Pública”. Luego, «al crearse la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas [...] esta Facultad se organizó en torno a aquel núcleo de profesores, siendo su primer Decano el entonces Director del IEP y de estos Cursos», Fernando Castiella. «Por esta razón, los cursos [...] no continuaron en la forma primitiva y sí únicamente en la forma de conferencias en ciclos separados», apuntándose más bien a «completar aquellos sectores de estudio e investigación no suficientemente cubiertos en los planos universitarios» (IEP, 1960-1969: 64-65; en términos muy parecidos, pero más detallados, véanse IEP, 1957, I: 11-12; 1939-1964: 78-79).

<sup>16</sup> IEP, 1961: 121, art. 23; «los miembros adscritos a una sección» eran «órganos individuales de trabajo dentro del plan general colectivo encomendado a su sección respectiva». La *Memoria* de 1957 menciona otro reglamento, de 1956, que «no llegó a ser aprobado por la Superioridad» pero «de hecho» se aplicaba (p. 10), aunque en este punto no es tan detallado.

gratificación fija que señalen los presupuestos del Instituto, las que conceda graciamente el Director y del derecho a dietas por asistencia a reuniones, así como a remuneraciones por trabajos especiales».

Se trata, pues, de un organismo complejo y con vocación de atraer y vincular a personas con un perfil determinado<sup>17</sup>. Y en este sentido su eficacia fue sin duda notable, a la vista de las listas de miembros del IEP que recogen sus memorias, y que incluyen muchos nombres que han sido auténticas referencias en algunos campos —muy en particular, en lo que aquí interesa, el derecho y la ciencia política— en la segunda mitad del siglo xx español.

Así, en la de 1961 aparecen<sup>18</sup>:

- Como miembros de Honor españoles, los anteriores presidentes del IEP (Sres. Castiella, García Valdecasas, F. Javier Conde y Emilio Lamo de Espinosa), y, entre los extranjeros, una quincena de nombres entre los que sobresalen P. A. Sorokin, G. del Vecchio, C. Schmitt, S. M. Lipset o J. J. Chevalier.
- Entre los miembros correspondientes (diez españoles y veinte extranjeros) se hallan M. Artola, R. Sainz de Baranda, D. Sevilla Andrés, Evelio Verdera, Efrén Borrajo o P. Biscaretti di Ruffia.
- Los miembros y colaboradores se ordenan por secciones. En la Primera (Leyes Políticas) se integraban casi treinta miembros, entre los cuales se hallaban Carlos Ollero, Joaquín Ruiz-Giménez, Jaime Guasp, Juan Beneyto, Jesús Fueyo, E. Lamo, T. Fernández Miranda, L. Sánchez Agesta, G. Fernández de la Mora, Gregorio Maraón Moya, Alberto Ballarín, S. del Campo o A. Carro Martínez. En la Segunda (Administración Pública, con quince miembros), Royo-Villanova, García de Enterría, Garrido Falla, Villar Palasí, González Pérez, A. García-Trevijano, S. Martín-Retortillo o R. Entrena Cuesta. En las restantes secciones, resaltan también nombres como los de Román Perpiñá, Antonio de Luna, Marcelino Oreja (Sección 3.<sup>a</sup>, Relaciones Internacionales); Pío Cabanillas, Manuel Broseta o Luis Díez-Picazo (4.<sup>a</sup>, Justicia); Manuel Alonso Olea, Héctor Maravall Casesnoves, o Gaspar Bayón (5.<sup>a</sup>, Ordenación Social y Corporativa);

<sup>17</sup> Casi exclusivamente, dicho sea de paso, hombres: salvo error, apenas cuatro mujeres asoman en el conjunto de los larguísimos listados a los que aquí se alude: Carmen Martín de la Escalera, María Palancar de Pérez Botija, Olimpia Begué Cantón o Pilar Primo de Rivera.

<sup>18</sup> Páginas 87-99. A ellos han de añadirse, naturalmente, los mencionados miembros de la Comisión Permanente.

Juan Velarde, Agustín Cotorruelo, Ángel Alcaide Inchausti o Ángel Rojo (6.<sup>a</sup>, Política Económica); M. Navarro Rubio, L. Coronel de Palma, J. García Añoveros, F. Vicente-Arche o Fernando Sainz Martínez de Bujanda (7.<sup>a</sup>, Política Financiera y Derecho Fiscal). Junto con todos ellos, y encuadrados en la Dirección de Cursos y Seminarios, que dirigía Ollero, aparecen también José Antonio Maravall, Luis Díez del Corral, L. Legaz Lacambra o Melchor Fernández Almagro. Una pléyade de nombres que, al margen de interpretaciones interesadas («los mejores hombres de la Administración y de la Universidad española», dicen sus memorias: IEP, 1960-1969: 2), dan buena idea del nivel intelectual de este organismo, donde en esa misma época empiezan a asomar también otros, más jóvenes entonces. Por ejemplo, J. Vida Soria, Tomás Mestre, Juan Ferrando, Luis Escobar de la Serna, José Luis Yuste, Jorge Esteban o Elías Díaz aparecen como becarios y/o colaboradores de la Secretaría Técnica, a cargo —recor-démoslo— de Salustiano del Campo Urbano<sup>19</sup>.

Equipado con tal tripulación, el IEP trató de cumplir sus objetivos, según una fórmula que reiteran varias memorias, «por los métodos clásicos de la enseñanza, la publicación de libros y el informe técnico jurídico» (1957, v. 1: 2; 1960-1969: 3)<sup>20</sup>. A tal fin, desarrolló «una extensa labor cultural centrada principalmente en dos aspectos: uno de ellos los cursos, que funcionan desde 1941 [...] en las materias de Ciencia Política, Economía, Estudios Internacionales, Sociología y Administración Pública»; el otro, «las publicaciones», entre las cuales hay que distinguir «dos grandes grupos: publicaciones de libros y de Revistas», dentro de cada uno de los cuales existen diversas colecciones o cabeceras.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 98 y 56. Naturalmente, la misma operación podría repetirse en otros momentos, utilizando otras memorias, con resultados similares. Así, en la de 1960-1969 (85 y ss.) aparecen nuevos miembros de las diversas categorías y colaboradores, tanto foráneos (G. Leibholz, L. Trotabas, H. Morgenthau o, sorprendentemente, J. J. Linz) como españoles (F. Murillo, J. Tomás Villaroya, Álvaro D'Ors, G. Elorriaga, Alejandro Nieto, L. Martín-Retortillo, J. A. Ortega Díaz-Ambroja, R. Martín Mateo, M. Arias Senoseain, A. Bercovitz, Luis Enrique de la Villa, Juan A. Sagardoy, Fernando Suárez, A. Montoya Melgar, Jaime Montalvo, J. Serrano Carvajal, A. Barrera de Irimo, A. Hernández Gil, M. Delgado Iribarren, F. García-Mon, F. Bonet, J. M.<sup>a</sup> Castán Vázquez, F. Elías de Tejada o M. Herrero R. de Miñón). En 1974, se menciona también a Julio Iranzo o Isidoro Martín; y, entre los profesores, a Fraile Clivillés, Díez Nicolás, Legaz, Sánchez de la Torre, J. Jiménez Blanco, Pedro Farias...

<sup>20</sup> Con mínimas variaciones, otra habla de «publicación e intercambio de libros y revistas», «informe técnico-político» (IEP, 1961: 8).

Junto con ellas, se señalan también «otras funciones: unas de carácter docente, como son los seminarios de estudio [...] dirigidos por figuras relevantes de la cátedra y del mundo intelectual; otras de carácter consultivo y otras, finalmente, de intercambio y extensión cultural y científica con otros países<sup>21</sup>».

Estas actividades son, sin duda, las que explican el prestigio adquirido en el ámbito académico por el IEP. En sus cursos y seminarios, de diversos formatos pero normalmente de gran nivel<sup>22</sup>, se formó gran parte de quienes llegarían a ocupar las cátedras universitarias españolas durante varias décadas, e incluso germinaron en España disciplinas como la moderna sociología<sup>23</sup>. Sus publicaciones, monográficas o periódicas, sirvieron de eficaz vehículo de transmisión para gran parte de la ciencia jurídica y política que se hizo en España, según confirma, por un lado, la mera mención de algunas de sus principales colecciones de libros, como Clásicos Políticos o Civitas<sup>24</sup>. O la de sus revistas especializadas, empezando, naturalmente, por esta *Revista de Estudios Políticos* y la *Revista de Administración Pública*, que aún sobreviven con buena salud<sup>25</sup>. Mucho menos conocidos, pero no por ello menos importantes, han

<sup>21</sup> IEP, 1960-1969: 1-2. En términos similares, véanse la *Memoria* de 1957 (v., 1: 1) o la de 1961 (que recoge una interrupción de los cursos desde 1956).

<sup>22</sup> Y que además acogieron, en momentos difíciles, a intelectuales desplazados de la universidad, como M. García Pelayo o J. L. López Aranguren. Algo que no recogen las memorias, pero que quedó grabado en la memoria viva de sus protagonistas: así, por ejemplo, en el acto de donación al CEPC de la parte española de la biblioteca personal de quien fuera primer presidente del Tribunal Constitucional español, el 30 de noviembre de 2012, su viuda calificó al IEP como «una de las tres instituciones españolas que signaron» la vida de García Pelayo (<https://bit.ly/2CLtqez>).

<sup>23</sup> Sobre los primeros cultivadores de esta disciplina en España, véase, por ejemplo, <https://bit.ly/2G3AbvO>.

<sup>24</sup> Junto con las cuales nacieron otras muchas (Estudios de la Administración, Cuestiones actuales, Instituciones políticas, Historia política, Pensamiento político, Ciencia política, Ensayos políticos, Ideologías contemporáneas, Estudios internacionales, etc.), en las que vieron la luz cientos de obras que, naturalmente con variable impacto, han sido referencias inexcusables para todo estudioso español —o iberoamericano— de la política o el derecho.

<sup>25</sup> Sobre los quince primeros años de existencia de la *REP* (nacida en 1941) puede verse Sesma Landrín, 2009. Junto con ella, y la *RAP* (1950), el IEP editaba otras revistas (nacidas a veces a partir de suplementos o secciones de la *REP*), como *Revista de Economía Política* (desde 1945), *Revista de Política Internacional* (1950), *Cuadernos/Revista de Política Social*, *Cuadernos de Estudios Africanos y Orientales* (1947-1957), *Revista de Instituciones Europeas* (1974, antecedente de la actual *Revista Derecho Comunitario Europeo*)... Todas ellas están hoy íntegramente disponibles en <https://bit.ly/2Ri45hH>.

sido sus servicios especializados de biblioteca<sup>26</sup> y documentación<sup>27</sup>, que proporcionaron los medios para una actividad consultiva del máximo nivel<sup>28</sup>.

En definitiva, muchas décadas después de su desaparición, parece evidente que la valoración global de la actividad del IEP ha de considerar tanto luces como sombras. En efecto, por un lado es claro que supo cumplir sobradamente, y a un altísimo nivel, con las funciones que el decreto fundacional de 1939 le atribuía, y que con ello contribuyó a la modernización del Estado y a un notable desarrollo del pensamiento jurídico, social, político y económico en España. Pero esos aspectos positivos no pueden ocultar que la naturaleza del régimen marcó profundamente, desde los orígenes antes apuntados, todo su funcionamiento, y que su actividad estuvo expresa, sistemática y permanentemente subordinada a los intereses políticos del Movimiento del que dependía y, por tanto, de la dictadura (Sesma Landrín, 2004).

En este sentido, la normativa fue siempre inequívoca<sup>29</sup>. Y otro tanto cabe decir de las memorias que, lógicamente dirigidas a justificar la actividad del

---

<sup>26</sup> Respecto a la biblioteca que (al margen de la del Senado) se formó en el IEP, y que luego pasaría al CEPC, véase Gómez del Pulgar Rodríguez de Segovia, 2012: 159.

<sup>27</sup> En IEP, 1961: 63-78, se detalla el proceso de creación de un nuevo Centro de Documentación del Instituto, encargado de recabar y clasificar la información relevante para el organismo, a partir de diversas fuentes (revistas, prensa, informes...).

<sup>28</sup> Resulta imposible hacer aquí una referencia mínimamente significativa de la importancia de esta tarea, presente en todas las memorias normalmente al hilo de la actividad de las diversas secciones. Baste señalar, como muestra, el amplio informe sobre «los Anteproyectos de Leyes Fundamentales examinados por los miembros del Gobierno en 1956 y 1957», solicitado por la Secretaría General del Movimiento, que proporciona una valiosa interpretación de los principios fundamentales del Régimen (1957, vol. I: 39-70). O la elaboración de anteproyectos de ley en materia de expropiación forzosa (1954), procedimiento administrativo (1956), dictámenes en materia de asociaciones, reglamento de las Cortes, administración consultiva, régimen jurídico de la Administración del Estado, funcionarios civiles del Estado, régimen local, aguas, sociedades anónimas, arbitrajes de derecho privado, propiedad industrial, contrato de trabajo y un largo etcétera (1939-1964: 12-24 y 33-44). Todavía la *Memoria* de 1975 (pp. 66-69) incluye una relación de veintiún anteproyectos de leyes o decretos que fueron informados por el IEP durante ese año, en materias tan diversas como la Ley de Bases del Código Civil, reformas de las leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal, servicios de empleo, Ley General Presupuestaria, Gobiernos Civiles, Fomento de la Minería o libertad de reunión en el ámbito sindical.

<sup>29</sup> Así, la orden de 1961 reitera sus tareas de asesoramiento al Gobierno y al Movimiento, «cada vez más importantes para la política del Movimiento y del Estado». Años después, el Decreto de la Jefatura Nacional del Movimiento 3176/1968, de 26 de diciembre, que aprobó el Estatuto Orgánico de su Consejo Nacional, consideraba al IEP entre las

Instituto ante los órganos del Movimiento, destacaban su eficacia no solo como órgano asesor, sino también como auténtica cantera del régimen e instrumento de formación de cuadros<sup>30</sup>.

Esta ambivalencia hacía evidentemente imposible la supervivencia de este organismo en el nuevo contexto democrático español surgido de la transición. Pero la salvaguarda de sus actividades generalmente reconocidas como más valiosas fue posible gracias un auténtico *encaje de bolillos* institucional, combinando —también aquí— reforma formal y ruptura sustancial hasta desembocar en el Centro de Estudios (Políticos y) Constitucionales. A ello dedicaremos los siguientes apartados.

### III. DEL IEP AL CEC... PASANDO POR EL IEA

Probablemente cabe decir, sin excesivo temor a equivocarse, que la (relativa) continuidad institucional entre el IEP y los posteriores CEC y CEPC ha

---

«organizaciones y servicios del Movimiento bajo la autoridad de la Jefatura Nacional» (arts. 43 a 47). Incluso en las postrimerías del régimen, el Decreto 921/1974 reiteraba su objetivo de «reactivar y dar mayor flexibilidad a las funciones de asesoramiento técnico al Consejo Nacional y al Ministro Secretario general, profundizar en el estudio y difusión de la Doctrina del Movimiento y atender especialmente a su aplicación en los órdenes económico, social y cultural»; e incluso parecía reforzar esta orientación al señalar: «1. Corresponde al [IEP] asesorar, en las esferas doctrinal y técnica, al Consejo Nacional y al Ministro Secretario general del Movimiento, debiendo emitir [...] los oportunos informes y dictámenes y evacuar las consultas que puedan interesar la Comisión Permanente del Consejo o el Ministro. 2. Asimismo [sus] órganos de gobierno [...] podrán por propia iniciativa, pero a través del Presidente y contando con la aprobación del Ministro Secretario general, elevar al Consejo Nacional los estudios y proyectos que estimen necesarios para el más exacto cumplimiento de sus fines. 3. El IEP deberá someter periódicamente su actuación a la Comisión Permanente del Consejo Nacional, elevando al Pleno del mismo, para su aprobación, una Memoria anual explicativa de sus actividades» (art. 2).

<sup>30</sup> Así, la de 1960-1969 (pp. 64, 91 y ss.) resalta que «los Seminarios representan un instrumento muy útil y complementario en orden a las tareas que el Consejo Nacional encomiende o requiera» al IEP, y la respuesta a sus convocatorias «es un dato muy positivo en cuanto a la capacidad de movilización y de incorporación que mantiene este Órgano del Movimiento», detallando varias Jornadas de Estudios Políticos y Formación de Cuadros. Todavía la *Memoria* de 1975 (pp. 3-4) subrayaba que «el Consejo Nacional del Movimiento continuó recibiendo, a través de las publicaciones informativas y especializadas del Instituto, amplia información de las diferentes corrientes de opinión en la vida política nacional así como estudios especializados de la actualidad nacional e internacional».

sido posible gracias al nivel alcanzado (y generalmente reconocido) por sus clásicas y ya mencionadas actividades de estudio-formación, difusión-publicaciones y asesoramiento-documentación. Pero también que ello ha exigido quebrar cualquier vestigio de continuidad en lo referido a su sumisión al régimen autoritario, lo cual requirió una reforma radical en la configuración del organismo.

Este equilibrio entre continuidad (reforma) y cambio (ruptura) pudo lograrse, también aquí, gracias a la adopción de varias normas jurídicas. La primera de ellas fue el ya citado Real Decreto Ley 23/1977, de 1 de abril, «sobre reestructuración de los órganos dependientes del Consejo Nacional y nuevo régimen jurídico de las asociaciones, funcionarios y patrimonio del Movimiento<sup>31</sup>». En él, y en el contexto del «proceso político abierto [...] a partir de la aprobación de la Ley para la Reforma Política», se establece una «distinción, fácilmente perceptible, entre las funciones de naturaleza puramente política, desarrolladas hasta ahora por determinados órganos del Movimiento, y aquellas otras que trascienden a los intereses de carácter general [...] funciones sociales generalmente desarrolladas por la Administración pública en [...] nuestro entorno». En consecuencia, se faculta al Gobierno para suprimir «los órganos del Movimiento que [...] tengan atribuidas funciones o actividades de carácter político», garantizando, «dentro del marco de la Administración pública, el ejercicio de las acciones sociales hoy desarrollados por determinados órganos, asegurando los derechos legalmente adquiridos por los funcionarios».

Y eso es exactamente lo que hace el real decreto: según su art. 3, «la Secretaría General del Movimiento y los órganos [...] de carácter puramente político dependiente de la misma [...] quedan extinguidos»; mientras que los que «desarrollan funciones de carácter social serán transferidos a la esfera de la Administración pública, procediéndose, en su caso, a la creación de los órganos administrativos, generales o institucionales que el Gobierno considere más adecuados para el cumplimiento de los fines que actualmente [...] tienen asignados». Paralelamente, «los funcionarios de Carrera de los Cuerpos de la Administración del Movimiento se incorporan a la Administración Civil del Estado con pleno reconocimiento de los derechos administrativos y económicos adquiridos, constituyendo Cuerpos separados a extinguir»; «las vacantes [...] se proveerán por funcionarios» del Estado, y «los bienes que [...] integran el patrimonio de Movimiento Nacional quedan afectados e incorporados al

---

<sup>31</sup> *BOE* del 7 de abril. Sobre el contexto de esta norma, y en particular sobre el frecuente uso del real decreto ley como mecanismo reformista en este momento, previo a las primeras elecciones democráticas, puede verse Sánchez Navarro (1998: 53-56).

dominio público o al Patrimonio del Estado, según su naturaleza» (arts. 4 y 6), habilitándose al Gobierno para dictar las «disposiciones necesarias para la efectividad y desarrollo» de esta norma (art. 9). La transformación se cierra con la previsión de que «el Ministro Secretario General del Movimiento pasará a denominarse Ministro Secretario del Gobierno, correspondiéndole la Secretaría del Consejo de Ministros [...]» (disposición final primera).

Poco más tarde, el Decreto 1558/1977, de 4 de julio<sup>32</sup>, reestructuraba la Administración Central del Estado creando —entre otros— el «Ministerio de la Presidencia», al que quedaban incorporadas, entre otras «unidades y servicios», «las actualmente dependientes del Ministro Secretario del Gobierno» (arts. 1 y 9), y habilitando de nuevo al Gobierno para desarrollar la nueva estructura (D.F. 2.<sup>a</sup>). En el ejercicio de esta habilitación, el 28 de octubre se dictó el Decreto 2761/1977<sup>33</sup>, que articuló efectivamente la transición de un régimen a otro, combinando la ruptura formal con la continuidad sustancial. Y la ruptura es clara, porque la disposición final primera del decreto suprime, entre otros órganos y entidades del departamento, el Instituto de Estudios Políticos.

Ello no obstante, la continuidad de las señaladas actividades logró garantizarse por vía indirecta, utilizando a tal fin el Instituto de Estudios Administrativos (IEA) que, pese a su ámbito mucho más limitado, compartía algunos rasgos con el anterior<sup>34</sup>. En efecto, según el citado decreto, este organismo «se denomina a lo sucesivo Centro de Estudios Constitucionales», adscribiéndose «directamente al Ministro de la Presidencia»; y se le encomiendan misiones («realizar y promover estudios, en materias constitucionales, administrativas y sociales, y prestar asesoramiento y asistencia en las materias de su competencia») que inevitablemente remiten a las del IEP, tanto más cuanto a

<sup>32</sup> BOE del 5 de julio.

<sup>33</sup> BOE del 8 de noviembre.

<sup>34</sup> El IEA, creado por Orden de 21 de julio de 1966, era «una unidad especializada del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios» (antecedente de la Escuela —hoy Instituto— Nacional de Administración Pública), dependiente de la Presidencia del Gobierno, y donde comenzaron a destacar, en diversas funciones, nombres como los de José Luis Meilán, Gaspar Ariño, Santiago Muñoz Machado o Araceli Mangas. Para ejercer sus funciones de «promover y realizar estudios y trabajos de investigación sobre los distintos aspectos de la Administración Pública, española o extranjera, especialmente en lo relativo a la administración de personal y régimen de la Función Pública», convocaba plazas de investigadores, ayudas para proyectos de investigación y contaba, desde 1974 (Decreto 573/1974) con una Sección de Documentación orientada a tres parcelas de trabajo: «Legislación y jurisprudencia», «Documentación parlamentaria» y «Comunidades Europeas y Derecho Público».



continuación «se adscriben al Centro de Estudios Constitucionales el personal, el patrimonio y los recursos económicos» del organismo suprimido (arts. 2.3 y 8.1, y disp. final cuarta).

En definitiva, en el plano institucional el antiguo IEP se extingue; pero sus recursos humanos, económicos y materiales pasan («vía» Instituto de Estudios Administrativos<sup>35</sup>) al Centro de Estudios Constitucionales, plenamente inserto en la estructura orgánica del Estado y liberado de la profunda dependencia política del IEP. A este *nuevo* organismo se atribuyen en el plano funcional las actividades que habían proporcionado al Instituto su prestigio social y académico, completándose así, en este concreto ámbito, la «transición institucional» de la dictadura a la democracia: de la ley a la ley, del IEP al CEC..., pasando por el IEA.

#### IV. DEL CEC AL CEPC: AL SERVICIO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Naturalmente, el nuevo organismo presentaba diferencias importantes respecto al IEP. En primer lugar, y como ya se ha apuntado, es mucho más modesto, como muestra con claridad su estructura limitada a «A) El Director. B) El Consejo Rector, cuya composición y funcionamiento se determinarán por Orden de la Presidencia del Gobierno. C) El Secretario General. D) Los Departamentos de Estudios, de Documentación, de Relaciones e intercambios y de Publicaciones» (art. 8.2).

Poco después, esa estructura de gobierno se desarrollaba en una Orden del Ministerio de la Presidencia de 30 de enero de 1978<sup>36</sup>. De acuerdo con ella, y lógicamente subordinado al director, el secretario general estaba a cargo de la jefatura administrativa. En cuanto al «Consejo Rector», presidido por el ministro de la Presidencia, tenía como vicepresidente y secretario al director y al secretario general del Centro, respectivamente; y como vocales, al presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, al decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, y

<sup>35</sup> «El IEA no tenía la entidad del IEP, ni tampoco su marcado carácter político», por lo que «ante la opinión pública existió la necesidad de suprimir» este. Tras varias reformas, en 1977 el IEA acabó desplazando su sede desde Alcalá de Henares a Madrid, al Palacio de Godoy, donde el IEP estaba ya desde 1975: «Se unieron así los recursos de ambos institutos, tanto personales como materiales», por lo que la actual biblioteca del CEPC parte «del fondo [...] del IEP», formado «con las adquisiciones que se realizan a partir de 1940» (Gómez del Pulgar, 2012: 159-160; véase también Sáez Lorenzo, 2002).

<sup>36</sup> *BOE* del 2 de febrero.

a cinco catedráticos titulares de disciplinas relacionadas con la actividad del Centro, designados por el ministro, oída la Junta de Gobierno de la universidad correspondiente. Además, el ministro podía designar, a propuesta del director, no más de siete vocales entre personas destacadas en el campo de las ciencias sociales.

Se preveían además unas «Comisiones Científicas», definidas como «órganos especializados de estudio e investigación, en las materias específicas de la competencia del Centro [...] creadas y reguladas por el Ministro de la Presidencia, a propuesta del Director» del mismo, y que inevitablemente recuerdan a las antiguas secciones del IEP. Sin embargo, cabe señalar que ni siquiera las primeras memorias disponibles de esta nueva etapa, correspondientes a los años 1979 y 1980, mencionan actividad alguna del Consejo Rector ni de estas comisiones. Por el contrario, sí detallan numerosos estudios y dictámenes encargados a diversos especialistas, frecuentemente sobre materias cuyo desarrollo normativo era necesario tras la aprobación de la Constitución.

En definitiva, despojado de las secciones (o comisiones científicas) que habían protagonizado sus tareas asesoras y consultivas, el CEC centró su actividad en aquellos aspectos de la herencia del IEP que generalmente se reconocían como más valiosos, y que vienen a coincidir con lo que las memorias del Instituto denominaban «los métodos clásicos»: enseñanza, publicaciones, documentación y elaboración de informes. A tal fin, la citada orden ministerial estableció la existencia de unidades o «Secciones» dentro de cada departamento<sup>37</sup>.

Como es lógico, tales características encontraron reflejo en la normativa posterior del Centro. Así, apenas dos años más tarde, y «a la vista de la experiencia habida en [su] funcionamiento» desde 1978, otro real decreto estableció «un nuevo régimen orgánico y funcional<sup>38</sup>», que sustancialmente se conserva aún. Y ello a pesar de que el vigente Real Decreto 1269/1997, de 24 de julio, modificó la denominación del organismo por considerar que la actual (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) es «más comprensiva de sus competencias».

---

<sup>37</sup> Concretamente: en el de Departamento de Estudios, las secciones de Actividades de Estudios e Investigación y Actividades Docentes y Culturales; en el de Documentación, las de Documentación Científica, Documentación Informativa y Fondos Documentales; en el de Relaciones e Intercambios, las de Instituciones Nacionales e Instituciones Extranjeras, y en el de Publicaciones, las de Publicaciones Unitarias, Publicaciones Periódicas y Distribución.

<sup>38</sup> Real Decreto 1707/1980, de 29 de agosto, sobre organización y funcionamiento del Centro de Estudios Constitucionales (*BOE* del 4 de septiembre).

En el aspecto orgánico, el decreto de 1980 rediseñó sus «órganos de gobierno y administración» en términos que se han conservado sustancialmente estables hasta nuestros días (art. 2):

- Por una parte, se mantuvo (al menos, sobre el papel) un Consejo Rector cuya función (tanto en el decreto de 1980 como en el posterior de 1997) es la de «elaborar las directrices de actuación del Centro y velar por su cumplimiento», eliminando, pues, la de «asesorar» a su presidente (el ministro), que aún conservaba la orden de 1978<sup>39</sup>.
- Por otra, el director<sup>40</sup>, que aparece como auténtico centro de la vida del organismo en todas sus épocas, tiene rango orgánico de director general, es nombrado y cesado por real decreto a propuesta del ministro de la Presidencia, y conserva la condición de consejero nato de Estado<sup>41</sup>.
- Junto con él, el gerente, con categoría de subdirector general, reemplaza al anterior secretario general, encargándose de la jefatura administrativa.
- Finalmente, los anteriores departamentos se simplifican, reduciéndose a las dos subdirecciones generales aún hoy existentes: la de Publicaciones y Documentación y la de Estudios e Investigación<sup>42</sup>. Ambas vienen, pues, a traducir estructuralmente las grandes líneas de actividad que dieron al IEP el prestigio que después heredarían el CEC y el CEPC.

Así, a la primera le corresponden, fundamentalmente, las funciones de sustituir al director del Centro en caso de vacante, ausencia y enfermedad, gestionar y desarrollar el programa editorial, así como la Biblioteca, el Archivo General y los servicios de Documentación del Centro. Por su parte, la segunda es la encargada de «programar, promover y realizar los estudios, informes y proyectos de investigación necesarios para el ejercicio de las funciones

<sup>39</sup> Ambas normas introdujeron también algunos cambios en la composición de este Consejo Rector (generalmente, incrementando sus miembros) que no interesan aquí, entre otras cosas, porque el mismo nunca llegó a ser operativo hasta que en 2018 la Orden PCI/1127/2018 de 18 de octubre, designó al Consejo (BOE de 25 de octubre).

<sup>40</sup> O directora: desde 1977 (para ser más concretos, desde 1996) hasta la fecha de escribir estas líneas, tres mujeres han desempeñado este cargo (véase el anexo).

<sup>41</sup> Art. 8.2.h LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

<sup>42</sup> Quedaban, pues, extinguidos el Departamento de Relaciones e Intercambio y las secciones del mismo (Instituciones Nacionales y Extranjeras), cuyas funciones «pasarán a ser asumidas por los restantes órganos del Centro, en atención a sus respectivas competencias» (art. 9 RD 1707/1980).

atribuidas al Centro», y de desarrollar la actividad docente e investigadora del organismo. Ambas tendrán además «aquellas otras que les encomiende» su director (art. 6 del Real Decreto 1269/1997).

Inicialmente, esta estructura, tan magra en comparación con la de su antecedente institucional, se complementaba con la previsión según la cual el CEC «podrá encargar la realización de estudios o proyectos específicos a las personas que estime más idóneas para realizarlos sin que obste la condición de funcionario público que en aquéllas pueda concurrir», declarando a tal efecto que «el desempeño de cualquier cargo en el Centro de Estudios Constitucionales es compatible con la actividad docente<sup>43</sup>». Sin embargo, esta disposición desapareció en el real decreto de 1997, seguramente porque tal actividad de encargo (contratación) de estudios o proyectos específicos (importante, como se ha dicho antes con referencia a las memorias de 1979 y 1980, en los primeros años de vida del CEC) ha perdido mucha relevancia.

En el plano funcional, el decreto de 1980 señalaba que el CEC debía: «[...] *elaborar y promover tareas de investigación* sobre los caracteres, evolución y desarrollo de las instituciones de los sistemas sociales, políticos, constitucionales y administrativos, en su proyección nacional e internacional. *Realizar, promover y publicar estudios* sobre cualesquiera materias relacionadas con las áreas de investigación a que se refiere el precedente aparatado. *Formar y custodiar un fondo documental y bibliográfico* sobre Ciencia Política, Teoría del Estado, Derecho Público y materias conexas. *Desarrollar ciclos y cursos de enseñanzas especializadas*». Y, solo en último lugar, «prestar asistencia y asesoramiento a la Presidencia del Gobierno», así como «realizar cuantos cometidos se le encomienden por el Ministro a quien el Centro está adscrito». La reforma de 1997 conservó sustancialmente esta regulación, pero introdujo un importante elemento de alcance transversal para toda su actividad al precisar que el CEPC debe «conceder especial atención, en el desarrollo de sus funciones, a [...] los países iberoamericanos y a las relaciones de éstos con España y con Europa<sup>44</sup>».

Las innovaciones se extendieron, asimismo, a la organización concreta de las actividades docentes. Así, a partir de 1979 y durante tres décadas, estas se orientaron a la obtención de un «Diploma de estudios superiores de Derecho Constitucional y Ciencia Política, expedido por el Centro», que alcanzó gran prestigio en el ámbito académico hispanoamericano<sup>45</sup>. A tal efecto, inicialmente se organizaban cinco «Seminarios monográficos de especialización»

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 10.

<sup>44</sup> Artículos 1 RD 1707/1980 y 2.6 RD 1269/1997, respectivamente (cursivas añadidas).

<sup>45</sup> Y cuya 32.<sup>a</sup> y última edición tuvo lugar en el curso 2009-2010.

cuatrimestrales, dirigidos por «especialistas [...] del máximo nivel», y abiertos a un número limitado de alumnos (muchos de ellos, becados por el propio Centro), previéndose que quienes «durante cuatro cuatrimestres consecutivos sigan al menos tres Seminarios en cada uno [...] podrán aspirar» a dicho diploma<sup>46</sup>. Posteriormente, el diploma pasaría a denominarse «en Ciencia Política y Derecho Constitucional», modificándose su estructura para que durase un único curso académico, combinando un cuatrimestre de seminarios preceptivos (sobre Filosofía, Historia, Ciencia Política, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo) y otro de seminarios facultativos, con un alto grado de optatividad y flexibilidad.

Esta organización se vio modificada por la entrada en vigor del Espacio Europeo de Educación Superior, de modo que, ya en 2010, y a efectos de adaptar estos estudios al nuevo marco, el diploma dejó paso al actual Máster en Ciencia Política y Derecho Constitucional, expedido por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP)<sup>47</sup>. Se estableció así una solución original e innovadora, gracias a la cual el CEPC (un centro dependiente del Ministerio de la Presidencia del Gobierno, que no es estrictamente una institución académica y que carece de una «plantilla docente» propia, por lo que recurre para su actividad docente a profesores y expertos de muchas universidades españolas y extranjeras, que cambian frecuentemente) puede impartir las enseñanzas conducentes a la obtención de un título oficial de máster. Y este es expedido por una universidad pública, igualmente dependiente del Estado (en este caso, del Ministerio de Educación), e igualmente peculiar, en tanto su actividad creció, se desarrolló y aún hoy podría decirse que gira fundamentalmente en torno a sus conocidos cursos de verano; pero se ha enriquecido con otros programas de estudios avanzados, de idiomas o de posgrado, de modo que tampoco tiene una «plantilla docente propia» ni expide títulos de grado, por lo que podría decirse que, en general, «no compite» con el resto de universidades españolas.

En el ámbito de las publicaciones, se han mantenido la intensa actividad, la estructura (publicaciones unitarias y periódicas) e incluso muchas de las colecciones y cabeceras que han sido esenciales en la formación de generaciones de académicos y profesionales, convirtiendo al CEPC (como en su día al IEP y al CEC) en referencia inexcusable para iuspublicistas y otros especialistas en las diversas ciencias sociales, tanto españoles como iberoamericanos.

---

<sup>46</sup> CEC, *Memoria* de 1979: 30-32. Esta *Memoria* es la primera de esta época, ya que la base histórica de memorias del Centro no conserva ninguna de los años 1976 a 1978.

<sup>47</sup> Véanse las memorias de 2010 y 2011, pp. 32 y 37, respectivamente. Sobre la UIMP, puede consultarse su sitio web institucional, <http://www.uimp.es/>.

Evidentemente, no tendría sentido mencionar aquí las diversas colecciones de monografías y todas las revistas editadas por el Centro, que han sufrido, como es lógico, diversas modificaciones a lo largo de estos cuarenta años, y son hoy fácilmente accesibles<sup>48</sup>. Pero sí lo tiene, por un lado, recordar que algunas de ellas (Clásicos Políticos o Civitas entre las colecciones; y la *Revista de Estudios Políticos* o la *Revista de Administración Pública*, entre las publicaciones periódicas) engarzan directamente con los tiempos del IEP, reforzando así la continuidad institucional que aquí venimos subrayando; y, por otro, que varias colecciones y cabeceras, nacidas tras la transición democrática, ya acumulan décadas de historia y de prestigio. Algo especialmente reseñable porque ha exigido una difícil y costosa adaptación a nuevos formatos, que no ha impedido conservar unos niveles de excelencia, por lo demás, general y formalmente reconocidos<sup>49</sup>. Hasta el punto de que no es exagerado afirmar que en España el CEPC es —en sus campos de actividad, naturalmente— una de las más importantes editoriales científicas, y no solo del ámbito público<sup>50</sup>.

En otro orden de cosas, debe hacerse una referencia, siquiera mínima, a las funciones de asesoramiento que tradicionalmente caracterizaron a este organismo. Unas funciones que (al menos, en cuanto que actividad formalizada, expresamente encomendada por algún órgano o institución al Centro como tal) no han desaparecido, pero sin duda han perdido gran parte de su dimensión histórica.

En efecto, en los años de la transición e implantación de nuestra democracia constitucional se encomendó al Centro y a su Departamento de Documentación, en el ejercicio de su competencia de «promover estudios en materias constitucionales<sup>51</sup>», la tarea de reunir un fondo documental en torno

---

<sup>48</sup> Vide el reiteradamente citado sitio <https://bit.ly/2Bg1DmT>. En lo que atañe concretamente a las revistas, su contenido es ya libremente accesible en su práctica totalidad a través de varias vías: web del CEPC, RECYT, DIALNET, CPAGE...

<sup>49</sup> Actualmente, cinco de las revistas editadas por el CEPC (*Revista de Estudios Políticos*, *Revista de Administración Pública*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, *Revista Española de Derecho Constitucional e Historia y Política*) gozan del certificado de «Revista Excelente» acreditado por la FECYT; mientras que dos colecciones de monografías (Estudios Constitucionales y Estudios Políticos) han obtenido el —mucho más reciente— «Sello de Calidad en Edición Académica» CEA/AQP, promovido por la Unión de Editoriales Universitarias (UNE) y avalado por la ANECA y la FECYT (<https://bit.ly/2DB7FQj>).

<sup>50</sup> En general, y como recuerda su sitio web, el CEPC aparece en todos los índices elaborados como una de las editoriales científicas de mayor calidad, lo cual se suma a otros muchos indicios de calidad formalizados.

<sup>51</sup> Art. 8.1 RD 2761/1977, de 28 de octubre (*vide supra*).

a la Constitución y aportar la información y documentación necesarias para elaborar la nueva legislación a partir de 1978. De este modo, y en un tiempo en que el acceso a documentación jurídica especializada era mucho más complicado que ahora, este organismo desempeñó una importante labor de asistencia técnica y documental durante el proceso constituyente, a partir de la creación de la Ponencia Constitucional de 1978<sup>52</sup>. Además, se desarrolló una importante tarea de selección y ordenación de documentación sobre las primeras elecciones democráticas de 1977 y de 1979.

Posteriormente, desde 1979, el trabajo se centró fundamentalmente en la confección de dosieres sobre materias de desarrollo constitucional, de derecho parlamentario y de derecho comparado (especialmente de los Estados europeos)<sup>53</sup>.

En los últimos tiempos, sin embargo, estas funciones de asesoramiento ya no se manifiestan habitualmente en la elaboración de propuestas normativas o en encargos de dictámenes, que tampoco pueden excluirse<sup>54</sup>. Ahora se tiende, más bien, a la formación de grupos de expertos que, a través de fórmulas distintas (encuentros, seminarios, ciclos, etc.) han intervenido en procesos de participación y debate sobre diversas cuestiones, que a veces se han visto

---

<sup>52</sup> Materializada en varios trabajos concretos, como un «vocabulario del Anteproyecto de Constitución» que indicaba los artículos en que aparecían las distintas voces; un estudio comparado del anteproyecto de Constitución, una vez finalizado el informe de la Ponencia, que destacaba las adiciones, supresiones y cambios de redacción y fue entregado a los componentes de la Comisión Constitucional del Congreso. Igualmente, se elaboró una «guía de los debates parlamentarios», de unas mil páginas, según el orden facilitado por el Cuerpo de Letrados de las Cortes, que fue entregada a los presidentes del Congreso y de su Comisión Constitucional (Sres. Álvarez de Miranda y Attard, respectivamente); así como unos estudios comparados del proyecto de Constitución, en tres volúmenes, que recogían los distintos pasos del texto constitucional y se entregaron a los miembros de la Comisión Constitucional del Senado; o unos «Debates parlamentarios sobre Comunidades Autónomas» que reproducían las discusiones habidas en los plenos del Congreso y del Senado en materia autonómica y se entregaron al ministro de las Regiones, M. Clavero Arévalo.

<sup>53</sup> Una vez más, gran parte de la documentación y de los dosieres producidos en los últimos años (al menos, desde 1998) pueden consultarse libremente en el enlace de «biblioteca y documentación» de la página web del Centro (<https://bit.ly/2HBaepy>).

<sup>54</sup> Así lo demuestra, por ejemplo, la propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General elaborada por un grupo de expertos, a instancias del Gobierno a través de su ministro del Interior, sobre la posibilidad de facilitar el voto a «los electores desplazados [del País Vasco y Navarra] por la presión de la violencia terrorista» (*Memoria* de 2012, p. 57).

plasmados —total o parcialmente— en publicaciones y/o han llegado a traducirse en reformas normativas. En este sentido, cabe citar los trabajos que, en materia de reforma constitucional, reforma electoral y otras, dieron lugar a varios informes que coeditaron el CEPC y el Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2006; 2009); o, más recientemente, el proceso de debate desarrollado en el Centro en la primera mitad de 2012 sobre «la ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno» por una comisión de expertos creada a tal efecto<sup>55</sup>.

Por último, cabe señalar que todas estas actividades exigieron naturalmente un importante desarrollo del fondo bibliográfico y documental, creándose un importante fondo de constituciones de diferentes Estados, documentación de las Comunidades Europeas y de países iberoamericanos, así como de temas de ciencia política, hasta conformar uno de los centros de documentación más importantes del momento por las fuentes con las que contaba. Una tarea que se ha mantenido hasta hoy, configurando una biblioteca especializada, pero de libre y fácil acceso para los investigadores, cuyos fondos superan actualmente los 90 000 títulos de monografías y casi 2000 de revistas, además de proporcionar valiosos servicios de documentación que tampoco procede enumerar aquí detalladamente<sup>56</sup>.

## V. CONCLUSIÓN

Un gran observador, Alexis de Tocqueville, subrayó en su día la continuidad que, en el ámbito administrativo, sobrevivía frecuentemente a los grandes cambios políticos producidos por los procesos revolucionarios. Así, en Inglaterra, «la justicia y la administración conservaron sus formas y siguieron las mismas rutinas que en el pasado»; mientras que en Francia, «la constitución administrativa ha seguido en pie en medio de las ruinas de las constituciones políticas. Se cambiaba la persona del príncipe o las formas del poder central, pero el curso cotidiano de los negocios ni se interrumpía ni se alteraba [...]

---

<sup>55</sup> <https://bit.ly/1gvcRV7>. Al hilo de este proceso, surgió la obra colectiva del mismo título (Wences, Kölling y Ragone, 2014).

<sup>56</sup> Véase Gómez del Pulgar (2012). Aunque sea tangencialmente, sí debe mencionarse que en el proceso de reforma de las Administraciones públicas desarrollado a partir de 2012, esta biblioteca se ha integrado, junto con las de otros organismos públicos (IEF, NAP, CEJ), en un sistema de gestión cooperativa, dando lugar a una nueva Biblioteca de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas de la Administración Pública y del Ministerio Público, que, en todo caso, respeta la autonomía sustancial del CEPC (*vide* el Real Decreto 521/2015, de 19 de junio).



pues si bien en cada revolución se decapitaba a la administración, su cuerpo permanecía intacto y vivo; las mismas funciones eran ejercidas por los mismos funcionarios; éstos transportaban su espíritu y su práctica a través de las diversas leyes políticas [...]. Su misión consistía en ser buenos administradores [...] antes que ciudadanos. Pasada la primera conmoción, todo seguía en el país como si nada hubiera sucedido» (1982, I: 201-202).

Se apuntaba así una «inercia institucional» (Hayward, 1976) que, sin duda, puede apreciarse también en la evolución del organismo que hemos tratado de estudiar en estas páginas. A pesar de las evidentes y radicales transformaciones experimentadas por su naturaleza y significado político, íntimamente ligadas al cambio del régimen en que nació el IEP, lo cierto es que no resulta difícil apreciar la existencia de una continuidad sustancial en algunas de las principales líneas de actividad desempeñadas por ese Instituto y por el Centro que vino a sucederle. De alguna manera, como observaba el genial analista galo de la primera mitad del siglo XIX, «las mismas funciones» siguieron siendo «ejercidas por los mismos funcionarios», conservando la calidad que habían adquirido y que, con toda seguridad, justificó esta supervivencia. En este sentido, esta evolución es la «historia de otra transición» o, adoptando y adaptando la voz unamuniana, una intrahistoria de la transición española a la democracia. Una (intra)historia que, por procedimientos reformistas estrictamente respetuosos con los cauces jurídicos establecidos («de la ley a la ley», en la conocida expresión de Torcuato Fernández Miranda), permitió, en el marco más amplio de la radical transformación del régimen político español, la también radical transformación de este organismo.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco la valiosa colaboración de E. Macarena Von Cartenn-Lichterfelde (subdirectora de Publicaciones y Documentación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016-2017), particularmente importante en lo referido al Instituto de Estudios Administrativos y a las tareas que el nuevo organismo desempeñó durante el proceso constituyente.

## Bibliografía

- Centro de Estudios Constitucionales (CEC) (1979). *Memoria*.  
 — (1980). *Memoria*.  
 Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) (2010). *Memoria*.  
 — (2011). *Memoria*.  
 — (2012). *Memoria*.

- (2016). *Memoria*.
- Consejo de Estado (2006). *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*. Madrid: Consejo de Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2009). *Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*. Madrid: Consejo de Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gómez del Pulgar, G. (2012). La biblioteca del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: historia, colección y servicios. *Boletín ANABAD*, 62 (2), 157-169.
- Hayward, J. (1976). Institutional Inertia and Political Impetus in France and Britain. *European Journal of Political Research*, 4, 341-359.
- Instituto de Estudios Políticos (IEP). *Memorias: varias fechas (1939-1964) (1957 [3 vols.] (1960-1969) (1961) (1975))*.
- Sáez Lorenzo, C. (2002). El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Historia Constitucional*, 3, 309-320.
- Sánchez Navarro, Á. J. (1998). *La transición española en sus documentos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Boletín Oficial del Estado.
- Sesma Landrín, N. (2004). Propaganda en la alta manera e influencia fascista. El Instituto de Estudios Políticos. *Ayer*, 53, 155-178.
- (2009). *Antología de la Revista de Estudios Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Boletín Oficial del Estado.
- Tocqueville, A. de (1982 [1856]). *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wences, I., Kölling, M. y Ragone, S. (coords.) (2014). *La ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

## ANEXO. Directores del IEP, del CEC y del CEPC<sup>57</sup>

### IEP (1939-1977)

1. Alfonso García Valdecasas (1939-1943)
2. Fernando María Castiella (1944-1948)
3. Francisco Javier Conde (1948-1956)
4. Emilio Lamo de Espinosa (1956-1961)
5. Manuel Fraga Iribarne (1961-1962)
6. Jesús Fueyo Álvarez (1962-1970)
7. Luis Legaz Lacambra (1970-1974)
8. Jesús Fueyo Álvarez (1974-1977)

### CEC (1977-1997)

1. Fernando Prieto Martínez (1977-1979)
2. Francisco Rubio Llorente (1979-1980)

<sup>57</sup> Relación elaborada por Ricardo Banzo Alcubierre, y actualizada por el autor.

3. Francisco Murillo Ferrol (1980-1982)
4. Elías Díaz García (1982-1983)
5. Manuel Aragón Reyes (1983-1986, en funciones)
6. Francisco Laporta San Miguel (1986-1993)
7. Luis Aguiar de Luque (1993-1996)
8. Jaime Nicolás Muñiz (1996, en funciones)
9. Carmen Iglesias Cano (1996-1997)

CEPC (1997-actualidad)

1. Carmen Iglesias Cano (1997-2004)
2. José Álvarez Junco (2004-2008)
3. Paloma Biglino Campos (2008-2012)
4. Benigno Pendás García (2012-2018)
5. Yolanda Gómez Sánchez (2018-actualidad)

# LA REFORMA QUE NUNCA FUE. EL PROYECTO DE TRANSICIÓN DEL ÚLTIMO GOBIERNO DE FRANCO

The reform that never was.  
The transition project of Franco's last government

ADRIÁN MAGALDI FERNÁNDEZ

Universidad de Cantabria  
adrian.magaldi@unican.es

## *Cómo citar/Citation*

Magaldi Fernández, A. (2019).  
La reforma que nunca fue. El proyecto de transición del último Gobierno de Franco.  
*Revista de Estudios Políticos*, 183, 219-240.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.08>

## **Resumen**

Este artículo es un breve análisis del proyecto de transición diseñado en noviembre de 1975 por el que fuera el último Gobierno del Franquismo. Redactado por el equipo del entonces ministro de la Presidencia, Antonio Carro, dicho proyecto era desconocido hasta ahora. El amplio dossier con el proyecto de reforma de Carro ha sido hallado en el archivo privado de Alfonso Osorio<sup>1</sup>, quien fue su sucesor en el cargo, y permite conocer cuáles eran los objetivos y las dimensiones de la reforma que estaba dispuesto a llevar a cabo el último Gobierno de la dictadura. En las próximas páginas se analizarán las líneas seguidas por dicho proyecto para, finalmente, examinar las posibles influencias, similitudes y diferencias con la auténtica reforma producida a la muerte de Franco.

## **Palabras clave**

Antonio Carro; Franquismo; transición; reforma; Administración; leyes fundamentales.

---

<sup>1</sup> Archivo Alfonso Osorio (AAO): Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

**Abstract**

This article is a brief analysis of the transition project designed in November 1975 by what was the last government of the francoist dictatorship. Drafted by the team of the Minister of the Presidency, Antonio Carro, this project was unknown until now. The ample dossier containing Carro's reform project was found in the private archive of Alfonso Osorio, his successor, and allows us to know the objectives and dimensions of the proposed reform of the last government of the dictatorship. The lines followed by the project are analyzed to examine the possible influences, similarities and differences with the actual reform that emerged after Franco's death.

**Keywords**

Antonio Carro; Francoism; transition; reform; Administration; fundamental laws.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL FIN DE LA DICTADURA FRANQUISTA. III. LOS PROYECTOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA: 1. La reforma de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración. 2. La reforma de la Administración de Justicia. IV. LOS PROYECTOS DE REFORMA POLÍTICA: 1. La modificación del Estatuto de Asociaciones. 2. La octava Ley Fundamental: 2.1. *La Ley Constitutiva de Cortes*. 2.2. *La Ley de Sucesión*. 2.3. *La Ley Orgánica del Estado*. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

El 15 de octubre de 1975 Francisco Franco padecía un infarto, el primero de los cuatro que el dictador sufriría a lo largo de esa semana. Su estado de salud empeoraba aceleradamente, y el 25 de octubre le fue administrada la extremaunción. Durante la noche del 2 al 3 de noviembre, Franco tuvo que ser operado de urgencia en un quirófano improvisado en el puesto de primeros auxilios de la guardia de El Pardo, descubriéndole durante la intervención una uremia por la que decidieron trasladarlo al Hospital de La Paz. Allí fue nuevamente operado el 5 de noviembre y, desde ese día, la vida del militar dependió de una innumerable cantidad de máquinas encargadas de mantener sus constantes vitales (Preston, 2011: 838-839). Tras cerca de cuarenta años dirigiendo el país, la vida del dictador parecía llegar a su fin. Desde el Gobierno, presidido por Carlos Arias Navarro, las esperanzas en que el Caudillo sobreviviese eran nulas. Esto generó amplias preocupaciones en el Gabinete, ya que la previsible muerte de Franco se produciría en unas fechas repletas de renovaciones de los cargos del régimen:

- El cambio en la presidencia de las Cortes y el Consejo del Reino, pues el mandato de Alejandro Rodríguez de Valcárcel finalizaba el 26 de noviembre y, antes de esa fecha, debía procederse a la elaboración de la terna según la cual el jefe del Estado designaría a su sustituto.
- La celebración de elecciones a procuradores en Cortes. El 27 de enero tendrían lugar las elecciones a procurador por el tercio familiar, entre el 3 y el 4 de febrero serían elegidos los procuradores representantes de la Administración local, y el 15 de febrero serían los colegios, corporaciones y asociaciones los que designaran sus procuradores.
- La elección el 21 de febrero de los consejeros nacionales por las provincias, seguida el 17 de marzo por la votación de los consejeros nacionales representantes de «las estructuras básicas de la comunidad nacional».

- La elección de los miembros del Consejo del Reino, prevista para el 24 de marzo, nombrados de entre los diferentes procuradores en Cortes de la nueva legislatura.
- Las elecciones locales. El 15 de noviembre de 1975 estaba previsto que las Cortes sancionasen la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local, la cual permitiría la celebración de las primeras elecciones directas de alcaldes y presidentes de diputación provincial y cabildos insulares, que previsiblemente tendrían lugar el 15 de enero<sup>2</sup>.

El amplio número de renovaciones previsto, en un momento de evidente inestabilidad política, despertó los miedos de Arias y el resto del Gobierno. Esto provocó que, a comienzos de noviembre de 1975, el presidente ordenara realizar un análisis de la situación política y de las posibles reformas a llevar a cabo para hacer frente a la nueva coyuntura que se abriría una vez se produjeran «las previsiones sucesorias». Encargado de dicha misión quedó uno de los hombres de máxima confianza de Arias, como era el entonces ministro de la Presidencia, Antonio Carro. Letrado de Consejo de Estado y profesor de Derecho Político en la Universidad Complutense de Madrid, a finales de la década de los cincuenta Carro había formado parte del equipo encargado de realizar la reforma de la Administración, incorporándose al Gabinete de Estudios de la Secretaría General Técnica de Presidencia como jefe de la Sección de Documentación. Fue después de desempeñar estas funciones cuando, en 1960, fue nombrado secretario general técnico del Ministerio de Gobernación, época en la que coincidió con Arias Navarro, quien en esos momentos era director general de Seguridad. Unido a él desde entonces, cuando Arias asumió la cartera de Gobernación en 1973, Carro fue nombrado director general de Administración Local, y apenas unos meses después, cuando Arias llegó a la presidencia del Gobierno, lo designó como su ministro de la Presidencia. Convertido desde ese cargo en uno de sus más leales colaboradores, de su equipo surgió el famoso «espíritu del 12 de febrero», apelación con la que ha venido refiriéndose a las reformas planteadas por Arias, tras su llegada al Gobierno, en el discurso que ese día pronunció ante las Cortes. Carro tenía un evidente carácter aperturista, lo que provocaba que desde los sectores más ortodoxos del régimen no dudaran en considerarle, junto con el ministro de Información y Turismo, Pío Cabanillas, responsable de una «conspiración masónica-izquierdista» por la que Arias, un hombre débil, habría acabado cediendo a sus planteamientos favorables a un cambio político (Clemente, 1994: 41). Y es que, a pesar de su amistad, Carro siempre tuvo un talante

---

<sup>2</sup> Desglose de los diferentes procesos parciales incluidos en el calendario general (AAO).

nítidamente aperturista que, en ocasiones, fue fruto de importantes discrepancias entre ambos. Incluso en octubre de 1974, tras la destitución de Pío Cabanillas por su «apertura informativa», y la dimisión en solidaridad con este de Antonio Barrera de Irimo, el propio Carro se planteó su abandono del Ejecutivo, aunque finalmente decidió continuar por fidelidad hacia Arias (Tusell y García, 2003: 133). Esta unión de lealtad y talante aperturista permite entender que, en noviembre de 1975, ante el inminente fin de la dictadura, Arias confiara en él para preparar un proyecto de reforma política que pudiera garantizarle su supervivencia política. Carro se puso así a trabajar en un proyecto que se basó en una reforma de la Administración, acorde con sus convicciones sobre la necesidad de un funcionamiento empresarial de la misma; así como en una serie de medidas de marcado perfil presidencialista que servirían para «democratizar» el cargo del jefe del Gobierno, pero, ante todo, para reforzar la autoridad de Arias. El entonces jefe del Gobierno siempre había actuado de una forma un tanto independiente respecto a las familias del régimen, debiendo el cargo a su lealtad personal hacia Franco y a su proximidad a la «camarilla de El Pardo». Ante la muerte del dictador, la forma de garantizar su poder se basaría en alcanzar un franquismo presidencialista desde una ley construida a su imagen y semejanza.

A lo largo de las siguientes páginas tratarán de describirse y analizarse los diversos informes redactados al respecto, que constituyen el proyecto de transición, hasta ahora desconocido, del último Gobierno de la dictadura.

## II. EL FIN DE LA DICTADURA FRANQUISTA

El informe realizado por el equipo de Antonio Carro, bajo el nombre *Estrategia para el cambio político y la reforma administrativa*, refleja claramente la angustia del Gobierno ante el «complejo cúmulo de operaciones político-formales» previstas para los próximos meses, lo cual no dejaría «prácticamente margen alguno para que los distintos grupos políticos de signo evolucionista, e incluso el propio Gobierno, puedan intentar con ciertas posibilidades de éxito de dar una adecuada réplica política, con ánimo de equilibrar las fuerzas en juego, asegurar la participación en un régimen de igualdad de oportunidades y promover la deseable evolución sin traumas que el país viene demandando»<sup>3</sup>. Ante ese difícil contexto, los principales recelos se dirigían hacia «el grupo ultraconservador», pues el Gobierno ya había sufrido previamente los ataques y presiones de figuras como José Antonio Girón de

---

<sup>3</sup> Estrategia para el cambio político y la reforma administrativa (AAO).



Velasco o Blas Piñar. Se mostraba el temor ante la posibilidad de que estos sectores consolidaran sus posiciones, o incluso las mejorasen, al conquistar las diferentes instituciones cuyos cargos serían elegidos en los próximos meses, pudiendo llegar a imponer un cambio de Gobierno<sup>4</sup>. El informe apuntaba igualmente su preocupación por la movilización de la oposición, crecientemente articulada en torno a la Junta Democrática de España y la Plataforma de Convergencia Democrática. Se consideraba que la oposición alcanzaría una fuerza importante debido al nuevo marco político que originaría la muerte de Franco, así como por «el creciente impacto de la juventud, la concienciación de las masas en el medio urbano-industrial, la influencia de una prensa dotada de mayor libertad de movimientos, el influjo de la clase política más progresista que poco a poco se va haciendo oír, la fuerte incidencia conjunta de una regresión económica no declarada y de una inflación mal contenida y socialmente perturbadora, las radicalización de ciertos grupos políticos, etc.»<sup>5</sup>.

Esto llevaba a los redactores del informe a concluir que «a largo o a medio plazo la propia estabilidad del Régimen y la paz interior del país» estaban en riesgo, y que, en tales condiciones, era urgente encontrar los resortes adecuados para incidir en el proceso de reformas que se había iniciado con el «espíritu del 12 de febrero», pero que las dificultades políticas habían ido retrasando<sup>6</sup>. Se abogaba por recuperar la iniciativa política y promover un auténtico programa de reformas que fuera más allá del proceso de apertura diseñado a la llegada de Arias al poder, y estableciese definitivamente los marcos políticos de la nueva monarquía<sup>7</sup>. Las medidas contempladas se orientaban, en primer lugar, a la aprobación de una prórroga de la legislatura y de una moratoria en la tramitación de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, lo que permitiría retrasar los diversos procesos electorales, otorgando al Gobierno unos mayores plazos para promover las diferentes reformas proyectadas. Estas reformas serían tanto en el ámbito administrativo como en el político. En lo referido a la reforma administrativa, se apuntaba la urgencia de revisar la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de 1957 y emprender una reestructuración de los departamentos ministeriales, así como de otros organismos de la Administración central. Respecto a la reforma política, en primer lugar, se defendía una modificación del Estatuto de Asociaciones de 1974, la revisión del decreto ley antiterrorista aprobado en agosto de ese mismo año, y la reforma de las

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

Leyes Fundamentales a través de una octava Ley Fundamental, la cual preveían someter al preceptivo referéndum nacional antes de febrero de 1976. Posteriormente se modificarían por decreto ley las leyes afectadas por dicha reforma para, llegado el verano, convocar unas elecciones de las que saldrían las Cortes encargadas de promulgar una nueva constitución, en la que se refundiesen las diferentes Leyes Fundamentales. Siguiendo dichos objetivos, se elaboró toda una serie de borradores de anteproyectos de ley, a través de los cuales desarrollar este programa, que nunca llegaría a llevarse a cabo debido al cambio de Gobierno producido tras la muerte del dictador. No obstante, estos proyectos resultan de gran valor para contemplar el grado de reforma aceptado por el último franquismo y los límites de desarrollo de las Leyes Fundamentales a los que estaba dispuesto a llegar.

### III. LOS PROYECTOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

#### 1. LA REFORMA DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN

La reforma administrativa giraba en torno a una revisión de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que el propio Antonio Carro había colaborado a redactar cuando formó parte del Gabinete de Estudios, encargado de realizar la reforma de la Administración teorizada por Laureano López Rodó (Cañellas, 2010). Cerca de veinte años después, el propio Antonio Carro consideraba que una parte importante de aquellos preceptos debía ser sometida a una profunda revisión dado su evidente desajuste con la posterior Ley Orgánica del Estado<sup>8</sup>. Desde tales planteamientos se proyectaba una reforma de la Administración que continuaba nutriéndose de las mismas tesis de eficacia administrativa como factor de legitimación política, tal y como ya se había planteado en los años cincuenta (Carro, 1975). La revisión diseñada se orientaba hacia el logro de los siguientes objetivos:

- Evitar que el jefe del Estado se viera sometido al desgaste que implica la ejecución de los sucesivos programas del Gobierno.
- Poner en manos del Gobierno los resortes precisos para una conducción eficaz de la Administración pública, para el pleno control de los procesos de cambio que se suscitasen en el país, y para incrementar y mantener su credibilidad ante la opinión pública. Estos propósitos se

---

<sup>8</sup> Borrador de proyecto de Decreto-Ley por el que se modifica la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (AAO).

traducirían en una definición precisa de las diversas competencias presidenciales y ministeriales.

- Flexibilizar el número, denominación y cometidos de los altos órganos de la Administración, de modo que pudiese existir un marco adecuado para la clase política, y se lograra la profesionalización de los niveles administrativos<sup>9</sup>.

Partiendo de dichas premisas se elaboró un *Borrador de proyecto de Decreto Ley por el que se modifica la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado*, en el cual se desglosaba la forma con la que alcanzar dichos propósitos. Aquello a lo que se prestaba una mayor atención era a fortalecer la figura del presidente del Gobierno y otorgar a dicho cargo los poderes necesarios para ejercer una supremacía efectiva en el seno del Gabinete, y que las tareas del Gobierno respondieran plenamente a «su impulso y dirección» y no a la del jefe del Estado. Según el mencionado borrador, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración había perfilado, en el pasado, la figura de «un presidente débil, cuya imagen es apenas una sombra del jefe del Estado», al carecer de auténtico poder reglamentario<sup>10</sup>. El problema residía en que la definición de las competencias del cargo de presidente del Gobierno, referidas en dicha ley, se había llevado a cabo en una fecha en la que Franco todavía deseaba conservar en su persona las funciones de la jefatura del Estado y de la presidencia del Gobierno, por lo que, pese a la diferenciación de cargos, la definición de sus respectivas responsabilidades había sido vaga y confusa. Esto había obligado a que la delegación de funciones aceptada por Franco tuviera que dirigirse hacia la cartera ministerial de Presidencia, entonces desempeñada por Carrero Blanco, lo que aún complejizaba más la figura del presidente del Gobierno (Cañellas, 2010: 198). Según decía el informe elaborado por Carro, en dicha ley las facultades otorgadas al presidente eran «escasas y vagas», quedando reducidas a refrendar los actos del jefe de Estado, ya que no podía dictar órdenes al no ser titular de un departamento ministerial, ni tampoco proponer la aprobación de decretos al ser sustituido en el ejercicio de dicha facultad por el ministro de la Presidencia (Fernández-Carvajal, 1969: 73). Además, la presidencia del Consejo de Ministros tan solo le correspondía cuando no asistiese el jefe del Estado, y, frente a los ministros, su único poder efectivo radicaba en la iniciativa de proponer su cese al jefe del Estado, aunque este podía rechazarlo. De este modo, tal y como apuntaba el borrador, las funciones del presidente del Gobierno eran reducidas a las de «un mero árbitro de los conflictos del Gabinete o a la

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

de un *primus inter pares* en el seno del Gobierno»<sup>11</sup>. Para solucionar esta confusa situación, se optaba por dotar a su figura de auténticos poderes. Paralelamente, ello contribuiría a reforzar el poder de Arias frente a las diferentes familias y la oposición, pero también frente al nuevo jefe del Estado. El futuro monarca perdería amplias facultades bajo la tesis de apartar su figura del desgate político de la actuación del Gobierno, colocándolo así en una superior posición de neutralidad. Sin embargo, no deben obviarse los beneficios que esto tenía para la presidencia del Gobierno, especialmente si se tiene en cuenta la tensa relación siempre existente entre Arias y el entonces príncipe, Juan Carlos de Borbón. De este modo, se sugería la adopción de las siguientes medidas:

- Asunción por el presidente del Gobierno de una definida posición de liderazgo en el seno del Gabinete. Además de tratar de fortalecer su poder, dicha medida también se planteaba desde la convicción de contar con una figura con la fuerza suficiente para cohesionar unos Gobiernos que, se preveía, seguirían estando compuestos por miembros de las diferentes familias políticas, «que ha sido y sin duda habrá de seguir siendo una de las prácticas consustanciales con el sistema».
- Atribución expresa de la potestad reglamentaria, siempre que no correspondiese al Consejo de Ministros o a los ministros de las respectivas ramas.
- Concesión de la facultad de firmar los decretos que no requieran ser acordados por el Consejo de Ministros, superando así la contradicción existente hasta ese momento, ya que la LOE no lo requería, pero la Ley de Régimen Jurídico de la Administración sí lo contemplaba. La solución propuesta planteaba distinguir entre las disposiciones acordadas por el Consejo de Ministros, que serían acuerdos formales del Gobierno y requerirían la concurrencia de la voluntad del jefe del Estado, y aquellos otros decretos que no exigiesen acuerdo del Gobierno y que podrían ser firmados por su presidente, y refrendados por el ministro, o ministros, responsables de su ejecución.
- Atribución de la facultad de someter a la firma del jefe del Estado decretos que supongan variación en el número, denominación y competencia de los departamentos ministeriales; o la creación, supresión o reforma sustancial de los mismos. De este modo se delegaba en su figura la potestad autoorganizativa de la Administración central.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

- Atribución de los instrumentos de coordinación necesarios en materia de programación económica y presupuestaria, quedando encargado de la elaboración de los presupuestos generales del Estado y de los planes de desarrollo económico y social<sup>12</sup>.

Una vez delimitadas las funciones del presidente del Consejo de Ministros, se procedía inmediatamente después a estipular los cometidos del propio Gabinete. Así, se exponían como obligaciones de este:

- La propuesta de sanción de los decretos leyes.
- La aprobación de los decretos que, de acuerdo con la ley, deban ser acordados por el Consejo de Ministros.
- La propuesta de sanción de disposiciones con fuerza de ley, con arreglo a la autorización expresa de las Cortes.
- La propuesta de acuerdo de remisión a las Cortes de los proyectos de ley y de su retirada cuando se estime procedente.
- La gestión de los actos que requieran el acuerdo de las Cortes con el Gobierno.
- La autorización para la negociación y firma de tratados o convenios internacionales y para la adhesión a los existentes.
- El nombramiento y separación de los cargos de superior jerarquía de la Administración que reglamentariamente se determinen, salvo aquellos regulados por la Ley Orgánica del Estado.
- La suspensión de libertades públicas, con el alcance determinado por el art. 35 del Fuero de los Españoles.
- La convocatoria de elecciones<sup>13</sup>.

Con toda esta definición de competencias, Antonio Carro y su equipo perseguían reforzar el papel del Consejo de Ministros ante el futuro y, especialmente, ante el inmediato contexto político. En cambio, se optaba por liquidar otros organismos, como las comisiones delegadas del Gobierno, es decir, aquellas reuniones de carácter sectorial llevadas a cabo por el presidente del Gobierno con un determinado número de ministros en función de su especialidad en el Gabinete (Soto, 2005: 29). Para el grupo de Carro, dichas comisiones delegadas no habían dado los resultados previstos por el legislador, por lo que consideraban que, salvo la Junta de Defensa Nacional, con unas funciones muy determinadas de asesoramiento en temas de defensa y cuya existencia había

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

sido refrendada por la Ley Orgánica del Estado, todas las demás eran inoperantes. Lo cierto era que las comisiones delegadas hacía tiempo que habían dejado de reunirse debido a su rígido formalismo y a su escasa diferenciación del propio Consejo de Ministros, tanto por el número de miembros que solían ser convocados como por el modo en que venían funcionando, lo que llevaba a Carro a contemplar su desaparición<sup>14</sup>. También se analizaba de forma crítica la eficacia con que habían funcionado las comisiones de subsecretarios, cuyo problema radicaba, igualmente, en que estas eran convocadas con carácter sectorial. Por lo que apostaba el informe de Carro era por unas comisiones de subsecretarios que contaran con la participación de los subsecretarios de todos los ministerios y fueran utilizadas para la elaboración conjunta de las disposiciones de carácter general y para la preparación de las reuniones del Gobierno, tal y como se había contemplado en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, aunque tales planteamientos nunca se hubieran llevado cabo<sup>15</sup>. En definitiva, lo que se pretendía era la constitución formal de una comisión de subsecretarios que, con carácter previo a la reunión del Consejo de Ministros, diera salida a los asuntos burocrático-administrativos para apartar estas cuestiones del debate entre ministros y facilitar así la celebración de los Consejos.

Dentro del campo ministerial, el borrador contemplaba otras dos reformas de importante calado. Por un lado, se trataba de definir de forma clara la figura del ministro sin cartera. Tal y como explicaba el texto elaborado, en la Administración española venía siendo habitual que el cargo de ministro únicamente fuera ejercido por los titulares de departamentos ministeriales, aceptándose como únicas excepciones el ministro secretario general del Movimiento y el ministro de Relaciones Sindicales. El proyecto planteaba flexibilizar esta fórmula, al permitir que los ministros sin cartera pudieran ejercer, además de las facultades que les atribuyeran las disposiciones entonces en vigor, aquellas que les pudiesen otorgar los respectivos decretos de nombramiento y, en su caso, las que en ellos delegase el presidente del Gobierno<sup>16</sup>. Esta se trataba de una decisión tomada en consideración ante la posible necesidad de contar con ministros sin cartera dedicados a la gestión de alguna materia referida explícitamente al cambio político. Junto con esta cuestión, la otra importante reforma contemplada en el ámbito ministerial estaba relacionada con la figura de los secretarios de Estado, que se estimaba conveniente restaurar. El informe apuntaba que ante «el incremento de las relaciones entre la Administración Pública y las instituciones representativas de la comunidad nacional, Cortes y Consejo Nacional, [...]

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

se aconseja prever la existencia de cargos de alto nivel que, bajo la dependencia directa del Presidente del Gobierno o de un Ministro, pudieran asistir a éstos en el mantenimiento de contactos informativos o de otro tipo con los Procuradores en Cortes y Consejeros Nacionales»<sup>17</sup>.

Reformada la legislación sobre las funciones del presidente y del Consejo de Ministros, el proyecto de Carro incluía una reforma en la organización de la Administración central a partir de un *Borrador de proyecto de Decreto por el que se reorganiza la Administración Central del Estado*. Dicho plan contemplaba que los nuevos departamentos ministeriales fueran los siguientes: Presidencia, Gobernación, Exteriores, Justicia, Hacienda, Trabajo, Industria, Comercio, Agricultura, Obras Públicas y Vivienda, Educación y Ciencia, Ejército, Marina, Aire, y Sanidad y Seguridad Social, que aparecía como nueva cartera ministerial asumiendo las competencias de estas ramas que, hasta entonces, habían dependido de las carteras de Gobernación y Trabajo<sup>18</sup>. Por otra parte, se producían importantes desapariciones. Se eliminaba el Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuyas competencias pasaban a Presidencia, y el Ministerio de Información y Turismo, que traspasaba sus funciones a otros ministerios: las relativas a la información de la actividad gubernamental se transferían a una secretaría de Estado vinculada a Presidencia; Turismo se convertía en una subsecretaría dependiente de Obras Públicas y Vivienda, y las cuestiones relativas al ámbito cultural pasaban a depender del Ministerio de Educación y Ciencia<sup>19</sup>. Pero lo más destacado eran los cambios contemplados para la Secretaría General del Movimiento y el Ministerio de Relaciones Sindicales. Las competencias sindicales pasaban a depender de una secretaría de Estado a las órdenes del ministro de Trabajo, mientras que en lo relativo a la Secretaría General del Movimiento resulta llamativa la ausencia de menciones explícitas a su futuro cometido<sup>20</sup>. Así como para algunas de las competencias dependientes de ella se especificaba su transferencia a otras carteras ministeriales, con unas delegaciones nacionales de la Familia, de la Juventud y de Educación Física y Deportes que pasaban a Educación y Ciencias, en el resto de aspectos no se especifica el futuro que tendría la figura del secretario general del Movimiento, no mencionada en ningún apartado del texto elaborado por el equipo de Carro<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Borrador de proyecto de Decreto por el que se reorganiza la Administración Central del Estado (AAO).

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Estructura propuesta de la Administración del Estado (AAO).

<sup>21</sup> Borrador de proyecto de decreto por el que se reorganiza la Administración Central del Estado (AAO).

## 2. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Una vez descrito su proyecto de reforma de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, y estipuladas las diversas reformas a llevar a cabo en el organismo de la Administración pública, el dossier incluye adjunto otro documento referido a una reforma de los organismos encargados de impartir justicia bajo el nombre *Borrador de proyecto de real decreto ley por el que se crean los Juzgados y Tribunal de Defensa del Estado*<sup>22</sup>. El texto expone cómo, ante las circunstancias de cambio político, era aconsejable dar nueva ordenación a «los órganos encargados de enjuiciar las conductas contra la seguridad interior de la Nación»<sup>23</sup>. Para ello proponían crear los Juzgados y Tribunal de Defensa del Estado, cuya actividad se ajustaría a la actuación sobre «conductas contrarias a la defensa de la seguridad interior del Estado». El borrador contemplaba como competencia de la nueva institución judicial la actuación sobre los delitos de rebelión, sedición, desorden público, propaganda ilegal, tenencia y depósito de armas, y aquellos cometidos contra el jefe del Estado, su sucesor, altos organismo de la nación, su forma de gobierno y las Leyes Fundamentales<sup>24</sup>. Asimismo, se contemplaban delitos referidos a sustracción de menores, detenciones ilegales, allanamiento de morada, amenazas, y descubrimiento y revelación de secretos, siempre y cuando estos respondieran a un móvil de tipo político<sup>25</sup>. Se trataba de una reforma con la que estos delitos dejarían de ser competencia del Tribunal de Orden Público, o de los respectivos consejos de guerra, para dar lugar a una nueva institución con la que tratar de desvincularse del pasado represor al que eran asociados los organismos vigentes, de un modo similar a como acabaría haciéndose en enero de 1977 con la creación de la Audiencia Nacional (Gallego, 2015). Sin embargo, y a diferencia de esta, los tribunales de Defensa del Estado contemplados por el equipo de Carro todavía contaban con una importante presencia militar, pues se estipulaba que cada uno estaría compuesto por cinco miembros: tres magistrados, uno de los cuales ejercería las funciones de presidente, y dos generales pertenecientes a cualquiera de los tres Ejércitos<sup>26</sup>.

Estas eran las principales medidas articuladas en torno a la reforma de la Administración, a la que el estudio de Antonio Carro daba una especial importancia, lógica, dada su propia vinculación política y académica con los estudios

---

<sup>22</sup> Borrador de proyecto de real decreto-ley por el que se crean los Juzgados y Tribunal de Defensa del Estado (AAO).

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*



administrativos. Una vez planteadas estas reformas, Carro pasaba a definir el proyecto de reforma política del régimen.

#### IV. LOS PROYECTOS DE REFORMA POLÍTICA

Lo primero que se contemplaba entre las reformas políticas era la prórroga de la legislatura hasta el 15 de noviembre de 1976 para disponer así del tiempo suficiente para llevar a cabo los proyectos propuestos. El dossier llega a incluir el respectivo decreto ley, ya redactado, quedando tan solo por incluir la fecha en que dicho decreto fuera promulgado<sup>27</sup>. Conseguido esto, su reforma política había afirmado que se orientaría, en primer lugar, hacia la revisión de la ley antiterrorista aprobada en agosto de ese mismo año, aunque en el dossier no se incluye ninguna referencia al respecto. De este modo se observa un vacío en un tema de especial importancia debido al endurecimiento que esta ley había supuesto respecto a la actuación sobre los grupos de la oposición, además de restablecer los consejos de guerra sumarísimos y la pena de muerte para quienes atentaran contra representantes del Estado (Casanelas, 2008). Aquello en lo que finalmente se centraron los proyectos de reforma política elaborados era la modificación del derecho de asociación política y el planteamiento de una octava Ley Fundamental.

##### 1. LA MODIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE ASOCIACIONES

En lo referido al asociacionismo político, el grupo de Carro preparó un *Borrador de proyecto de Real Decreto Ley por el que se modifica el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política*. En dicho borrador se valoraban tres opciones diferentes con las que afrontar la cuestión:

- Promulgar, por real decreto ley, un nuevo estatuto a partir del texto elaborado en el verano de 1974 por el Instituto de Estudios Administrativos. Dicho texto había sido redactado por orden del propio Carro, pero fue rechazado en favor de la propuesta más restrictiva elaborada desde el Movimiento según las tesis de José Utrera Molina (Payne, 1997: 676). Así, la primera alternativa contemplaba recuperar aquel texto inicial del equipo de Carro.

---

<sup>27</sup> Borrador de proyecto de real decreto por el que se prorroga la actual legislatura de las Cortes españolas (AAO).

- Promulgar un texto revisando el estatuto vigente, cuyas modificaciones girarían en torno a la transferencia de competencias sobre la legalización de asociaciones, que pasarían del Consejo Nacional del Movimiento al Consejo de Ministros; e introducir la vía del contencioso-administrativo en materia de reclamaciones y recursos.
- Promulgar un real decreto ley que introdujese, con carácter de urgencia, las modificaciones mínimas necesarias ante el proceso de cambio para, posteriormente, elaborar un nuevo texto<sup>28</sup>.

Esta última opción era por la cual se inclinaba el estudio, con unas modificaciones mínimas que girasen, precisamente, en torno a ese traspaso de competencias del Consejo Nacional del Movimiento al Consejo de Ministros en la cuestión asociacionista para, posteriormente, elaborar un definitivo estatuto<sup>29</sup>.

## 2. LA OCTAVA LEY FUNDAMENTAL

Determinada la modificación del derecho de asociación política, se procedía a la pieza fundamental de «la reforma Carro» con una octava Ley Fundamental cuyo título era *Ley Fundamental sobre la designación del Presidente del Gobierno*. Dicha ley giraba en torno a una «democratización limitada» en la elección del cargo de presidente del Gobierno, para posteriormente exponer una serie de disposiciones adicionales modificando determinados puntos de otras leyes fundamentales<sup>30</sup>. En lo referido a la presidencia del Gobierno, la reforma planteada se basaba en un texto elaborado en el mes de julio de 1975, es decir, con anterioridad a cualquier posible cumplimiento de «las previsiones sucesorias».

En la parte expositiva acerca de la elección del presidente del Gobierno, el texto preveía su designación mediante «sufragio directo, igual y secreto de todos los españoles de uno u otro sexo, mayores de dieciocho años, que figuren inscritos en el Censo electoral». Si por un lado destaca el descenso de la edad legal de voto de los 21 años a los 18, por otro se refleja un sufragio universal que eludía el clásico modelo de votación orgánica a través del cabeza de familia. Definido el electorado, lo más curioso residía en el proceso por el cual sería elegido. Se exponía:

---

<sup>28</sup> Borrador de proyecto de real decreto-ley por el que se modifica el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política (AAO).

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Borrador de anteproyecto de ley fundamental sobre designación del Presidente del Gobierno (AAO).

El Consejo del Reino elevará al jefe del Estado una propuesta, en la que figurarán al menos doce españoles de uno u otro sexo, mayores de treinta años, que tengan o hayan tenido condición de ministro, procurador en Cortes o consejero Nacional del Movimiento, y entre los que necesariamente habrán de incluirse:

- Un procurador en Cortes en representación de cada una de las dos agrupaciones parlamentarias que cuente con un mayor número de procuradores<sup>31</sup>.
- Un consejero nacional del Movimiento en representación de cada una de las dos agrupaciones de consejeros a las que pertenezca un mayor número de éstos.
- Los presidentes de las dos asociaciones políticas o federaciones de las mismas que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección de ámbito nacional celebrada o de las que forma parte un mayor número de asociados.
- Dos presidentes de diputación o alcaldes de capital de provincia o de municipio de más de trescientos mil habitantes.
- Dos representantes de la organización sindical, uno por los empresarios y otros por los trabajadores y técnicos.
- Dos representantes de las demás entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes<sup>32</sup>.

Una vez propuestos al jefe del Estado dichos nombres, este elegiría una terna de tres candidatos que serían proclamados aspirantes a la presidencia del Gobierno para ser votados por los ciudadanos en las urnas. El candidato que obtuviese la mayoría absoluta sería elegido, pero en caso de no obtenerla ningún aspirante, pasados veintidós días se celebraría una segunda vuelta entre los dos candidatos que hubieran obtenido un mayor número de votos<sup>33</sup>. Se trataba así de un extraño modelo que asumía elementos del pasado franquista, como era el sistema de las ternas, junto con principios presidencialistas imitados del modelo francés a dos vueltas. Además, pese a declarar la libertad en la elección, resulta más que evidente la limitación de la libre concurrencia,

---

<sup>31</sup> Como se especificará posteriormente, otra de las modificaciones contempladas por Antonio Carro era la introducción de grupos parlamentarios en las Cortes y el Consejo Nacional.

<sup>32</sup> Borrador de anteproyecto de ley fundamental sobre designación del presidente del gobierno (AAO)

<sup>33</sup> *Ibid.*

quedando en manos de los mecanismos oficiales del sistema la elección del presidente. Una vez descritas estas cuestiones, el texto no incluía mayor desarrollo y pasaba a enumerar las disposiciones adicionales a las Leyes Fundamentales vigentes:

### 2.1. *La Ley Constitutiva de Cortes*

En lo referido a la Ley de Cortes, se modificaba el art. 2 relativo a la composición entonces vigente (Fraile, 1972). Las Cortes pasarían a estar formadas por:

- Los miembros del Gobierno.
- Los consejeros nacionales.
- Los presidentes del Tribunal Supremo de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Supremo de Justicia Militar, el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Economía Nacional.
- Diez procuradores por cada provincia, de los cuales tres pertenecerían a cada una de las representaciones (familiar, local y sindical) y uno a la corporativa, elegidos mediante «sufragio igual, directo y secreto» por todos los españoles mayores de 18 años.
- Aquellas personas que «por sus relevantes servicios a la Patria» designasen el jefe del Estado, hasta un número no superior a veinticinco, y el presidente del Gobierno, hasta un número no superior a diez<sup>34</sup>.

En las modificaciones de su composición destacan la desaparición de representantes religiosos, la capacidad de elección de procuradores no solo por parte del jefe del Estado sino también del jefe del Gobierno, y la transformación de la provincia en la circunscripción electoral. A pesar de mantenerse el modelo de democracia orgánica con representantes familiares, locales, sindicales y corporativos, todos adoptaban el mismo modelo de sufragio universal y la provincia como marco electoral, eligiéndose el mismo número de representantes independientemente de su población y extensión.

Seguidamente el borrador contempla la modificación del art. 6, delimitando las legislaturas a cuatro años, y del art. 7, por el cual el presidente de las Cortes no sería designado por el jefe del Estado a propuesta del Consejo del Reino, sino que sería elegido por el pleno de las Cortes. No obstante, el mecanismo sería el mismo que para la elección del presidente del Gobierno, con una elección indirecta a través de la terna planteada por el jefe del Estado

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

previa propuesta del Consejo del Reino<sup>35</sup>. Finalmente, la modificación de la Ley de Cortes contemplaba la capacidad de constituir agrupaciones parlamentarias «para encauzar, dentro de los Principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política»<sup>36</sup>.

## 2.2. La Ley de Sucesión

En lo referido a la Ley de Sucesión las reformas se limitaban a modificar la composición del Consejo del Reino y del Consejo de Regencia, eliminando la presencia eclesiástica, que, hasta entonces, había constituido una pieza clave en su estructura (Martínez, 1972). Consecuentemente, el Consejo de Regencia pasaba a estar compuesto por el presidente de las Cortes, el presidente del Tribunal Supremo de Justicia, ocupando el lugar del antiguo representante eclesiástico, y el capitán general, o, en su defecto, el teniente general en activo y de mayor antigüedad de los Ejércitos de Tierra, Mar o Aire, por este mismo orden<sup>37</sup>. Por su parte, el Consejo del Reino quedaría compuesto por:

- El capitán general o, en su defecto, el teniente general en activo y de mayor antigüedad de los ejércitos de Tierra, Mar o Aire, y por este mismo orden.
- El general jefe del Alto Estado Mayor o, en su defecto, el más antiguo de los tres generales jefes de Estado Mayor de Tierra, Mar o Aire.
- El presidente del Tribunal Supremo de Justicia.
- El presidente del Consejo de Estado.
- Doce consejeros elegidos por votación del pleno de las Cortes, perteneciendo tres a cada uno de los cuatro principales grupos: consejeros nacionales, organización sindical, Administración local y representantes familiares<sup>38</sup>.

## 2.3. La Ley Orgánica del Estado

Las modificaciones de la LOE giraban en torno a una serie de artículos.

En primer lugar, se mencionaba la modificación del art. 22 referido al Consejo Nacional del Movimiento. Se determinaba que dicha institución pasaría a estar constituida por:

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

- Dos consejeros por cada provincia elegidos mediante sufragio igual, directo y secreto por todos los españoles mayores de 18 años.
- Cuarenta consejeros designados por el jefe del Estado entre personas de reconocidos servicios, una continuidad directa de «los cuarenta de Ayete». Estos consejeros tendrían el carácter de permanentes hasta cumplir la edad de 65 años.
- Quince consejeros representantes de «las estructuras básicas de la comunidad nacional», de los que pertenecerían cinco a cada una de las representaciones (familiar, local y sindical), siendo designados por las Cortes.
- Seis consejeros nombrados por el presidente del Consejo entre personas que prestasen relevantes servicios a la comunidad<sup>39</sup>.

Asimismo, se añadía que, en el Consejo Nacional del Movimiento, al igual que en las Cortes, podrían constituirse agrupaciones entre sus miembros<sup>40</sup>.

A continuación, se exponía una modificación del art. 41, por el cual la Administración no podría dictar disposiciones contrarias a las leyes ni regular, salvo autorización expresa de una ley, aquellas materias que fuesen de la exclusiva competencia de las Cortes. No obstante, el Gobierno podría modificar por decreto, de acuerdo con el Consejo de Estado, las disposiciones con forma de ley que versasen sobre materias no exclusivamente reservadas a las Cortes. Se concluía indicando que todas las disposiciones administrativas que infringieran lo establecido en la revisión de este artículo serían consideradas nulas<sup>41</sup>.

En último lugar, se añadía al art. 45 un apartado referido a la definición administrativa de la región. Esta era reconocida como un ente político, compuesto por un conjunto de provincias, y cuyo grado de autonomía vendría delimitado por posibles delegaciones de organismos superiores e inferiores<sup>42</sup>. Dichas disposiciones serían determinadas por la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, posibilitando que las provincias formasen mancomunidades o que fueran dotadas de un régimen administrativo y económico especial, algo que ya se estaba estudiando para los casos de Vizcaya y Guipúzcoa (García, 2002: 409).

Todo lo dispuesto en esta posible octava Ley Fundamental pretendía ser sometido a referéndum nacional para posteriormente celebrar elecciones a Cortes, de las cuales saldrían los procuradores encargados de elaborar un nuevo texto constituyente a partir de las leyes fundamentales.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

## V. CONCLUSIONES

Estos documentos, hasta ahora desconocidos, son un reflejo de los proyectos planteados por el último aperturismo y los máximos niveles de cambio político que estaba dispuesto a aceptar, así como de los mecanismos diseñados por las personas del entorno de Arias Navarro para garantizar su supervivencia política. El proyecto elaborado por Antonio Carro y su equipo dista mucho de lo que acabaría siendo la auténtica reforma impulsada por Adolfo Suárez, e incluso del proyecto de «reforma limitada» planteado por Manuel Fraga durante el primer Gobierno de la monarquía. Este proyecto de Carro se articulaba en torno a una reforma de la Administración y una ligera modificación de las Leyes Fundamentales, manteniendo vigentes la idea de democracia orgánica y el poder de los sectores militares. Lo más destacado del proyecto era el intento por reforzar la figura del presidente del Gobierno, e incluso el propio título de esa hipotética octava Ley Fundamental hacía referencia expresa a ello. Este fortalecimiento del cargo presidencial parece lógico al ser una propuesta realizada desde el propio Gobierno por una persona tan cercana al presidente como era Antonio Carro, que, además, siempre había planteado la necesidad de fortalecer el Ejecutivo (Carro, 1958). Parecía ser así un proyecto que se situaba por encima de cualquier tipo de debate intrarrégimen entre las diferentes familias o las diversas propuestas de institucionalización existentes, planteando una reforma política acorde con el franquismo presidencialista de Arias Navarro.

Pero estos planes nunca llegarían a ponerse en práctica. Cuando el 20 de noviembre de 1975 se produjeron la muerte de Franco y la sucesión en Juan Carlos I, el nuevo monarca impuso un cambio de Gobierno que, si bien mantuvo a Carlos Arias Navarro como presidente, supuso una amplia remodelación ministerial. Antonio Carro fue sustituido por Alfonso Osorio, quien recibió los documentos elaborados por su predecesor, aunque no serían tenidos en cuenta. En primer lugar, porque la idea de reforma de Osorio iba más allá de las propuestas de Carro, y, en segundo lugar, porque sería Fraga quien asumiera la dirección de la reforma de acuerdo con sus propios proyectos.

La reforma de Fraga guardó ciertas similitudes con las tesis de Carro al proyectarse como revisión de las diversas Leyes Fundamentales del régimen, aunque Fraga no pretendía hacerlo a través de una octava Ley Fundamental sino con modificaciones parciales de las distintas leyes. En cambio, Fraga proponía revisar la idea de democracia orgánica, mantenida para el Senado pero eliminada completamente de las Cortes, y planteaba adoptar una nueva Ley de Asociaciones y no una mera modificación del texto vigente. La continuidad más directa con las tesis de Carro sería en lo referido al hecho

regional, siguiéndose la idea de unos entes administrativos que fueran la unión de provincias para crear organismos similares a las mancomunidades (Soto, 2007: 246). La posterior reforma Suárez, al igual que la proyectada por Carro, giró en torno a una octava Ley Fundamental, pero esta aspiraba a dejar atrás todo el entramado político del franquismo y no ser una simple reforma de este, desapareciendo la democracia orgánica e instituciones como el Consejo del Reino o el Consejo Nacional del Movimiento. El Gobierno de Suárez también planteó el cambio de las instituciones encargadas de impartir justicia, con una Audiencia Nacional en la que desaparecía cualquier posible presencia militar. En materia administrativa fue Osorio, quien había trabajado junto con Carro en la reforma de la Administración de los años cincuenta, quien puso en marcha la comisión de subsecretarios y, ya en julio de 1977, poco antes de delegar sus funciones en José Manuel Otero Novas, el que diseñó las directrices del decreto ley de remodelación ministerial, con cambios en los diversos departamentos y la reaparición de la figura del secretario de Estado (Osorio, 2000: 193; Otero Novas, 2015: 161-164). Pese a todo, la diferencia más llamativa respecto al proyecto de Carro es que, mientras este ya disminuía la mayoría de edad hasta los 18 años, la Ley para la Reforma Política la mantuvo en los 21, posiblemente como una forma de huir del temido «radicalismo» de la juventud, como ya había planteado Carro, que, en cambio, se pudo permitir esa licencia con un proyecto de restringida participación popular.

En resumen, los posteriores proyectos de reforma llevados a cabo durante la Transición por el Gobierno Arias-Fraga y por el posterior Gobierno Suárez guardan tanto similitudes como diferencias con el proyecto de reforma diseñado por Antonio Carro, derivadas del propio contexto de cambio político, pues no parece existir una influencia directa. El gran valor del proyecto planteado por Carro reside en su representación como máximo alcance de cambio político que estaba dispuesto a llevar a cabo el reformismo franquista gubernamental antes de iniciarse el proceso de transición.

### **Bibliografía**

- Cañellas, A. (2010). La reforma administrativa en España (1956-1958). *Revista de Estudios Políticos*, 148, 193-221.
- Carro, A. (1958). La primacía del poder ejecutivo en el Estado contemporáneo. *Revista de Estudios Políticos*, 98, 111-134.
- (1975). Administración y productividad. *Documentación Administrativa*, 163, 5-22.
- Casanellas, P. (2008). Los últimos zarpazos del franquismo: el decreto ley sobre prevención del terrorismo de agosto de 1975. *Historia del Presente*, 12, 155-172.



- Clemente, J. C. (1994). *Historia de la transición. El fin del apagón, 1973-1981*. Madrid: Fundamentos.
- Fernández-Carvajal, R. (1969). *La Constitución española*. Madrid: Editora Nacional.
- Frailé, M. (1972). Las Cortes Españolas. En M. Fraga, J. Velarde y S. Campo (dirs.). *La España de los 70. Tomo III* (pp. 1097-1164). Madrid: Editorial Moneda y Crédito.
- Gallego, M. (2015). La creación de la Audiencia Nacional desde el Tribunal de Orden Público. *Revista de Derecho*, 17, 753-774.
- García, J. (2002). *Provincias, regiones y comunidades autónomas: la formación del mapa político de España*. Madrid: Secretaría General del Senado.
- Martínez, M. (1972). El Consejo del Reino. En M. Fraga, J. Velarde y S. Campo (dirs.). *La España de los 70. Tomo III* (pp. 1241-1290). Madrid: Editorial Moneda y Crédito.
- Osorio, A. (2000). *De orilla a orilla*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Otero, J. M. (2015). *Lo que yo viví*. Barcelona: Prensa Ibérica.
- Payne, S. (1997). *Franco y José Antonio. El extraño caso del fascismo español*. Barcelona: Planeta.
- Preston, P. (2011). *Franco*. Barcelona: DeBolsillo.
- Soto, A. (2005). *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2007). Continuidad, reformas y sobre todo improvisación. En R. Quirosa-Cheyrouzade (coord.). *Historia de la Transición en España* (pp. 237-250). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tusell, J. y García, G. (2003). *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*. Barcelona: Crítica.

# ¿MÁS ALLÁ DEL ESTADO NACIONAL? UNA REVISIÓN DE LA DOCTRINA COSMOPOLITA

## Beyond the nation-state? A review of the theory of cosmopolitanism

NAIARA ARRIOLA ECHANIZ

Universidad de Deusto, Bilbao

naiara.arriola@deusto.es

### *Cómo citar/Citation*

Arriola Echaniz, N. (2019).

¿Más allá del Estado nacional?

Una revisión de la doctrina cosmopolita.

*Revista de Estudios Políticos*, 183, 243-259.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.183.09>

### **Resumen**

El fenómeno de la globalización ha sido capaz de desbordar los contenedores nacionales surgidos en el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, ante los que el Estado nacional se torna instrumento de solución obsoleto e insuficiente. Ante este panorama, la teoría cosmopolita propone una nueva comprensión del mundo desde una perspectiva supranacional y no estatocéntrica. En el presente trabajo, en primer lugar, se exponen las bases sobre las que se fundamenta la construcción cosmopolita. En segundo lugar, se analizan las propuestas de la corriente cosmopolita: «desde arriba» y «desde abajo». Por último, se revisará la crítica que recibe la teoría cosmopolita, así como otras propuestas de superación del Estado nacional.

### **Palabras clave**

Teoría cosmopolita; Estado nacional; globalización; democracia normativa; organizaciones supranacionales.

### **Abstract**

The phenomenon called globalization has gone beyond the national borders established after the Second World War cannot be solved by a single State or a specific

international organization. Otherwise this new global world claims for new kind of mechanisms for understanding of the Theory of the State. This papers analyses cosmopolitanism as a theory which proposes a new supranational institutionalization in order to go beyond the National States. The first section summarises the fundamental framework of this theoretical construction The second section studies the different schools within the cosmopolitanism: “from above” and “from below”. Within that, this article exposes the doctrinal criticism regarding the supranational cosmopolitism States. At the final part, this paper will mention others scholars that go beyond the national State and the cosmopolitanism itself.

### **Keywords**

Cosmopolitanism; national State; Globalization; normative democracy; international organizations.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN: UNA TEORÍA DEL ESTADO SUPRANACIONAL. II. EL COSMOPOLITISMO «DESDE ARRIBA». III. LA CORRIENTE COSMOPOLITA «DESDE ABAJO». IV. CORRIENTES CRÍTICAS CON LA TEORÍA COSMOPOLITA. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN: UNA TEORÍA DEL ESTADO SUPRANACIONAL

Debido a la globalización multinivel imperante, entes como las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones internacionales y las organizaciones regionales ostentan un peso político cada vez más alejado de los mecanismos de control y representación nacionales (Holton y Turner, 2016). Actualmente se plantea la posibilidad de superar el Estado nacional como institución de integración social y política hegemónica, como *politeia* de la modernidad.

Esta situación podría definirse por dos notas características: transicionalidad y complejidad, que demandan una reflexión profunda sobre los aspectos fundamentales de nuestras organizaciones sociales y políticas para aportar alternativas institucionales superadoras de la misma (Held, 2016). La teoría cosmopolita se presenta a sí misma, *grosso modo*, como una propuesta doctrinal alternativa a la figura del Estado nacional, que aboga por la institucionalización de la democracia a nivel mundial, consensuada entre actores estatales y no estatales, centrada, sobre todo, en garantizar el respeto a los derechos sociales y políticos de todos los ciudadanos del mundo.

El cosmopolitismo es definido por Beck como el reconocimiento del otro, un otro cultural; como un proyecto que lucha por una ampliación de la democracia en el espacio transnacional; y, finalmente, como una ordenanza-marco para la economía desterritorializada, un marco que posibilite que sea la política la que vuelva a marcar las pautas de la humanidad (2005).

El cosmopolitismo se originó en la escuela griega de los estoicos. No obstante, por los objetivos que orientan el presente trabajo, se situará el precedente histórico del mismo en la obra de Kant. Concretamente, en su ensayo *Sobre la paz perpetua* (1979), donde el citado autor aboga por la creación de una federación de Estados nacionales democráticos, representativos de la comunidad internacional.

La instauración de dicha federación pacífica entre los Estados nacionales democráticos cumple dos objetivos fundamentales. El primero lo constituye la necesidad de superar el estado de naturaleza de las relaciones interestatales a nivel internacional. El segundo es poner fin a todas las guerras y no solo a una guerra concreta, es decir, avanzar más allá del objetivo limitado a una guerra concreta, tal y como hacen los distintos tratados de paz alcanzados a lo largo de la historia.

En el supuesto de que los Estados nacionales no sean capaces de llegar a constituir dicha república universal, se propone la constitución de una federación de pueblos que dote de una regulación jurídica a las relaciones públicas, caracterizadas por el pacifismo, mantenidas entre los distintos pueblos que formen parte de la federación.

Otro autor destacado de este breve repaso histórico de la teoría cosmopolita es Kelsen, quien considera que el derecho internacional debe entenderse como coactivo y superior a los ordenamientos jurídicos nacionales y que solo la garantía de esta jerarquía normativa puede mantener la paz entre la comunidad internacional (2003). El citado autor es cauto con la creación de una comunidad jurídica, *Civitas máxima* o de *Estado mundial* (1934: 148). El mayor escollo que se encuentra, en el desarrollo práctico de esta cuestión, es la soberanía nacional de los distintos Estados, pero la decisión última les pertenece a los propios Estados y, por tanto, no se trata de una cuestión jurídica sino política (2001: 98 y 100). Para el efectivo mantenimiento de la paz a nivel mundial, Kelsen aboga por la creación de un tribunal internacional aceptado y reconocido por todos los Estados nacionales, encargado de controlar la legalidad de todas las actuaciones estatales (2003).

Actualmente, la teoría cosmopolita parte de la crisis del Estado nacional como institución hegemónica de la modernidad. Fukuyama se encarga de presentar la situación de las instituciones políticas y la percepción que la persona, en un mundo globalizado e inestable, tiene de estas. Ante tanto descontrol político se genera la sensación de que las instituciones existentes —nacionales e internacionales— son incapaces de controlar la globalización actual (1992 y 2004).

La teoría cosmopolita, según Held, defiende los principios que se recogen a continuación (2005: 213-228). Los derechos fundamentales deben ser tutelados a nivel mundial y garantizados a todas las personas con independencia de su Estado nacional de residencia o de origen. En esta línea, Gordillo Pérez y Martinico (2013) analizan la humanización de las organizaciones internacionales. Estos derechos que deben ser reconocidos a todo ser humano también generan deberes sobre los mismos. Por tanto, todo individuo debe hacerse responsable de las consecuencias de sus actos.

Para el establecimiento de tal regulación, Held defiende como necesaria la celebración de un proceso de decisión política no coactivo (principio de

consentimiento). Se trata de superar el déficit democrático del que son acusadas actualmente las organizaciones internacionales. Se debe superar la creencia de que tales principios son propiedad de la cultura occidental, ya que con ello se superará también la mirada nacional. Estos principios pueden considerarse como «la base ética rectora para la socialdemocracia global» (2005: 222).

La corriente cosmopolita no es una escuela de pensamiento homogénea. Las distintas corrientes doctrinales se podrían agrupar en cosmopolitismo «desde arriba» y cosmopolitismo «desde abajo». Ambas líneas se analizarán a continuación en dos sucesivos apartados.

## II. EL COSMOPOLITISMO «DESDE ARRIBA»

La teoría cosmopolita «desde arriba» aboga por que los principios expuestos *supra* se desarrollen jurídicamente como rectores de la sociedad con la iniciativa de los actores nacionales e internacionales tradicionales, es decir, Estados y organizaciones internacionales. Por tanto, intenta establecer los principios cosmopolitas en instituciones políticas, sociales y económicas, para que consigan reformular la naturaleza y la forma de gobierno actual tanto a nivel nacional como internacional, desde el prisma de la democracia cosmopolita y del derecho democrático cosmopolita. Como máximos exponentes del cosmopolitismo «desde arriba» destacan Beck y Held. Estos autores reconocen que para avanzar en la instauración de su propuesta cosmopolita deben hacerlo por la senda del derecho no solo a nivel nacional sino creando incluso un ordenamiento jurídico superador de los contenedores nacionales, esto es, supranacional.

El Estado cosmopolita supondrá un cambio en la concepción de la soberanía nacional y, por tanto, se deberá desarrollar una soberanía cosmopolita. Esta nueva concepción de la soberanía política tendrá como efecto que los Estados nacionales cederán parte de su soberanía a los centros de decisión política, y así esta superará su carácter territorial e indivisible. En este momento, la propuesta cosmopolita puede resultar contradictoria debido a la afirmación de que, por un lado, los Estados nacionales deberán ceder parte de su soberanía, aunque, por otro lado, se señala que una de las causas de su debilidad actual es su pérdida de soberanía. Esta contradicción queda salvada porque, para la teoría cosmopolita, la cesión voluntaria de soberanía por parte de los Estados nacionales al Estado cosmopolita no significa una pérdida aún mayor de su poder político sino que reforzará su posición ante los problemas globales y mejorará su relación con los ciudadanos, ya que, de este modo, por medio de dicha cesión voluntaria, los Estados nacionales agrupados serán capaces de responder a sus necesidades sociales actuales y de solucionar de forma más eficaz los problemas globales (Held y Young, 2013).

En este contexto se abre un nuevo espacio transnacional donde debe entrar el derecho cosmopolita a regularlo. En este nuevo escenario, los actores estatales pierden su papel hegemónico en el plano internacional y deberán también aceptar a los actores no estatales en este ámbito de actividad (Beck, 2016). En el actual espacio transnacional irregulado, se presenta al Estado cosmopolita, por un lado, como la única respuesta posible a la globalización descontrolada y, por otro lado, como la única entidad política capaz de solucionar la situación de disfuncionalidad de los Estados nacionales (Held, 2005: 214).

Giddens defiende abandonar el concepto tradicional de sociedad nación estatal para generar una conciencia de ciudadanía global (Castells, Giddens y Touraine, 2001: 48). Para explicar la nueva estructura social, Castells (*ibid.*, 2001), propone el concepto de «sociedad red». La sociedad red es una estructura social formada por redes de información que siguen una lógica binaria de inclusión-exclusión. Todo lo que está en la red es necesario para que la sociedad exista, pero todo lo que no está en la red no existe para la sociedad. Sin embargo, Faria augura una «sociedad de organizaciones» en la que los individuos se agruparán atendiendo, básicamente, a las organizaciones de las que formen parte. Las personas —integrantes de distintas organizaciones— actuarían según los dictados de tales organizaciones que, en última instancia, propondrían sus metas y objetivos, según los dictados de la economía globalizada (2001: 138 a 149). Referente a la creación de redes sustitutivas de las esferas propias del Estado nacional, *vide* la obra de Bustos *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución* (2005).

La teoría cosmopolita «desde arriba» basa su propuesta en una sociedad civil activa y liberada de las fronteras territoriales que otorgue legitimidad al Estado cosmopolita. Castells defiende que el poder, en el sentido clásico del término, está sufriendo un proceso de reubicación, más allá de las instituciones nacionales y de la demarcación territorial del Estado nacional. Esto es, el poder del Estado nacional se desterritorializa y se encuentra inserto en «flujos» que circulan más allá del control institucional nacional. Esta nueva ubicación del poder de los Estados nacionales ha permitido, incluso, que parte de dicho poder se encuentre ahora también en redes transnacionales, en organizaciones no gubernamentales o en movimientos sociales (Castells, Giddens y Touraine, 2001: 93).

En los Estados nacionales la pérdida de soberanía se ha producido de manera desigual. De Sousa Santos explica cómo los Estados más débiles encuentran amenazada su soberanía no solo por los Estados más poderosos sino también por las agencias financieras internacionales y los actores transnacionales privados (2005: 248). Para adecuarse a la realidad, la soberanía

debe desprenderse de su característica de indivisibilidad. Esta nueva formulación del concepto de soberanía tendrá como efecto que el Estado cosmopolita poseerá una soberanía compartida e inclusiva entre los distintos Estados nacionales que se potenciará por la buena marcha del Estado global (Beck, 2002: 140).

En este contexto de reflexión, Giddens aboga por una profundización de la propia democracia, es decir, «democratizar la democracia» (2000: 88). Esta nueva situación supondrá reformas en la política nacional para alcanzar un mayor grado de transparencia, así como una gestión más efectiva de los asuntos sociales, pero esta reforma no debe detenerse en los límites fronterizos de los distintos Estados nacionales, sino que debe avanzarse hacia una democratización a nivel mundial. En esta misma línea, Touraine defiende que la expansión de la democracia estará unida, en todo caso, al desarrollo de una sociedad civil mundial participativa, que luche activamente en esta dirección de cambio del panorama internacional contemporáneo (2011).

La propuesta de «estado red» de Castells conecta con el modelo de Estado cosmopolita analizado en las líneas precedentes (2003: vol. II, «5. La globalización, la identificación y el estado: ¿un estado impotente o un estado red?», 335-400). Este puede definirse como la unidad operativa real de la gestión política en un mundo globalizado, formado por Estados nacionales, organizaciones e instituciones internacionales, asociaciones de Estados nacionales, Gobiernos regionales y locales y organizaciones no gubernamentales. El hecho de que el mundo globalizado actual puede ser gobernado por un Estado red es una cuestión abierta. En este plano de discusión se sitúa la propuesta del Estado cosmopolita. La institucionalización del Estado red en una forma cosmopolita de gobierno podría ser una forma de afirmación colectiva de la soberanía reduciendo las autonomías nacionales (*ibid.*: vol. II, 397). En esta línea, se podría incluir la propuesta de Somek (2014), que, aunque reconoce la existencia y la vigencia de los principios cosmopolitas, defiende que deberían ser los propios Estados nacionales los que aseguren su cumplimiento y su tutela, reconociendo la existencia de un constitucionalismo cosmopolita pero anclado en el Estado.

La teoría cosmopolita encuentra en la Unión Europea un ejemplo paradigmático de construcción cosmopolita desde arriba (Attinà, 2009; Beck y Grande, 2006). Fundamentan esta afirmación en el hecho de que la organización europea tiene rasgos estatales aplicados a un nivel supranacional que supera los contenedores estatales. En esta línea, Requejo Pagés define a la Unión Europea como una unidad de poder, donde sus Estados miembros han ido perdiendo sus elementos definitorios (pueblo, territorio y poder) y se los han entregado a esa unidad soberana continental (2016).



### III. LA CORRIENTE COSMOPOLITA «DESDE ABAJO»

La segunda corriente de la teoría, la corriente cosmopolita «desde abajo», considera que para que los principios cosmopolitas tengan un desarrollo institucional óptimo, es necesario que se impulse este proceso por medio de la movilización social y que sea esta la creadora del Estado cosmopolita. Por tanto, el desarrollo de las instituciones cosmopolitas vendrá impulsado por la acción social, bien a través de asociaciones civiles o bien por medio de otros organismos que encauzasen la acción política social.

El cosmopolitismo «desde abajo» defiende que la institucionalización de la propuesta cosmopolita tendrá su origen en la movilización social y en la necesidad de desarrollar nuevas vías de participación democráticas que promuevan una nueva redistribución social fundada en un nuevo contrato social, que modifique la ecuación entre participación y beneficio social.

Delanty (2000) desarrolla un análisis del concepto de ciudadanía, llegando a la conclusión de que en la situación actual no puede hablarse de uniformidad respecto al término ciudadanía, sino que deben respetarse las diferencias, y para ello propone una participación multinivel. La política se desterritorializa y debe garantizarse la *accountability* de las instituciones que toman las decisiones políticas, jurídicas y económicas del globo.

Para conseguir el desarrollo de una postura contrahegemónica y una narrativa diferente del mundo en el que vivimos, es necesario ampliar el presente y contraer el futuro. Así, se aumentarán el tiempo y el espacio de reflexión teórica (De Sousa Santos, 2005: 151-192). En primer lugar, para dilatar el presente es necesario el desarrollo de una sociología de las ausencias. Con esto, se trata de identificar las experiencias ausentes en el mundo, para que su ausencia se torne en presencia. En segundo lugar, la contracción del futuro se obtiene a través de la sociología de las emergencias. Esta consiste en la investigación de las alternativas que caben dentro del horizonte de las posibilidades concretas, para, por un lado, conocer mejor las condiciones de posibilidad de la esperanza y, por otro lado, para poder definir principios de acción que promuevan la realización de dichas condiciones.

Sin embargo, Falk (2002) destaca que esta sociedad civil global emergente presenta una carencia muy importante: una ideología alternativa unificada, para hacer frente a la globalización actual y establecer una propuesta alternativa, que aborde los retos normativos más básicos que aúnen Estado nacional, mercado, problemas sociales y medioambientales. Es necesario reconocer que esta sociedad civil global ha demostrado su eficacia en asuntos concretos, esto es, frente a los efectos más negativos de la globalización y/o en campañas locales, pero necesita una construcción ideológica y teórica global que la presente en el plano internacional, nacional y/o transnacional como

una alternativa viable, capaz de gestionar los problemas globales. Para superar esta situación, Falk defiende que la democracia debe actuar como fuerza unificadora de la sociedad civil global, para lograr una renovación de la acción política progresista. Se trata de una nueva forma de entender la democracia, en la que esta es concebida como «algo» que va más allá de unas elecciones periódicas constitucionales y libres. Su propuesta de democracia normativa incluye un conjunto de garantías adicionales orientadas a asegurar que el ejercicio de poder se orientará hacia el bienestar humano y el sostenimiento ecológico, y que los ciudadanos tendrán acceso a los escenarios de toma de decisiones (*ibid.*: 215).

Algunas de las posibles vías para desarrollar nuevas formas y metamorfosis de los sistemas de desigualdad y de exclusión y superar la gestión ineficaz en estos ámbitos protagonizada por el Estado nacional son: el desarrollo de una nueva articulación posmoderna y multicultural entre las políticas de igualdad y las políticas de identidad, la reinención del Estado nacional y la globalización desde abajo.

El desarrollo de una nueva articulación posmoderna y multicultural bascula entre las políticas de igualdad y las políticas de identidad: las personas tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos interioriza, pero también tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza (De Sousa Santos, 2005: 222-225). La posición de De Sousa Santos frente al Estado nacional es que este es una entidad en pugna, por un lado, por las empresas multinacionales y, por otro, por los movimientos sociales para salvaguardar, estos últimos, el Estado social (De Sousa Santos y García Villegas, 2001). Por último, la globalización «desde abajo» trata de promover la resistencia a la globalización neoliberal (De Sousa Santos, 2005: 280).

La razón cosmopolita reclama la constitución de zonas de contacto, es decir, campos sociales donde diferentes puntos de vista normativos, prácticas y conocimientos se encuentran, chocan e interactúan. En estas zonas de contacto se parte del principio de que cada saber o práctica decide qué es puesto en contacto con quién (*ibid.*, 2005: 181). En el punto concreto de la lucha contra la globalización económica hegemónica, De Sousa Santos mantiene que la resistencia más eficaz reside en la promoción de economías de pequeña escala, diversificadas, reterritorializadas, ligadas a fuerzas exteriores, aunque independientes de ellas. El impulso de la localización no implica, necesariamente, una negación de las resistencias globales, aunque sí coloca el énfasis en la promoción de las sociabilidades locales (*ibid.*: 281-282).

El objetivo final de esta corriente cosmopolita es la creación de un nuevo contrato social distinto al desarrollado durante la modernidad que, en última instancia, neutralice la lógica de la exclusión imperante, sobre todo, en los ámbitos en que esta resulta más flagrante (*ibid.*, 2005: 360). Siguiendo el

lenguaje de la teoría cosmopolita «desde abajo», el cambio de la globalización actual a «otra» globalización no debe estar únicamente constituido por un movimiento social global, sino que también debe dotarse de agentes políticos que, por medio de la democracia normativa, logren alcanzar una teoría y una práctica coherentes con los objetivos que se persiguen con la instauración de la misma. Así, este nuevo movimiento, civil y político global, será capaz de influir en los entes políticos de gobierno —locales, nacionales, regionales y/o transnacionales— para superar los efectos negativos del proceso globalizador neoliberal hegemónico.

#### IV. CORRIENTES CRÍTICAS CON LA TEORÍA COSMOPOLITA

Las corrientes críticas con la teoría cosmopolita pueden agruparse atendiendo al punto que confrontan con ella. Así, podemos encontrar doctrina que confronta con la idea misma de crisis del Estado nacional; otra parte es contraria a la propia construcción del Estado cosmopolita, y un último bloque que destaca la imposibilidad de que la sociedad modifique los flujos económicos y normativos de la globalización actual.

En primer lugar, aquellas corrientes que confrontan con su punto de partida: la crisis del Estado nacional. Estos aún ostentan poderes que ninguna otra organización es capaz de adquirir. Así, aunque en algunos casos los ciudadanos estén condicionados por organizaciones y procesos que superan al Estado, es de rigor destacar también que, al mismo tiempo, la intervención del Estado nacional se ha extendido a ámbitos en los que hasta ahora no estaba presente (Attinà, 2001: 158).

Los Estados nacionales tienen, a día de hoy todavía, una fuerte capacidad de movilización social y, también, la capacidad suprema de movilización empresarial. La mayoría de las empresas transnacionales mantiene fuertes raíces en sus economías y culturas nacionales originarias (Gray, 2000: 85). La fortaleza del Estado nacional frente a las empresas transnacionales se observa cuando las empresas transnacionales dedican unos recursos considerables a influenciar las políticas de los Gobiernos. En la mayor parte del mundo, las instituciones estatales siguen siendo un campo de importancia estratégica fundamental en el que se libra la competición entre empresas (*ibid.*: 94).

Hasta tal punto esta circunstancia es real, que estamos asistiendo en muchos Estados nacionales a un proceso de «re-nacionalización» de empresas privatizadas, que habiendo fracasado en el libre mercado buscan ahora el proteccionismo estatal (Fariñas, 2005: 128).

Los Estados nacionales mantienen el monopolio del legítimo uso de la fuerza. Sobre todo, desde los autores próximos a la ideología socialista se

destaca que, aunque los Estados nacionales hayan perdido competencias en economía y en aspectos sociales, las de naturaleza represiva, punitiva, policial y carcelaria, en cambio, se fortalecen (Taibo, 2007: 25).

En segundo lugar, se expondrá la postura crítica de aquella parte de la doctrina que, aun reconociendo como real la situación de crisis de los Estados nacionales actuales, no considera que la propuesta cosmopolita sea realizable en la práctica. En esta línea, se encuentra Dahrendorf. Este autor no está de acuerdo con la alternativa al Estado nacional propuesta por la corriente cosmopolita, ya que lo considera un planteamiento utópico. Esta negación de la posibilidad del desarrollo de un futuro Estado mundial se fundamenta en los comportamientos actuales de los Estados nacionales y en su total desacuerdo con la cesión de parte de su soberanía. Este autor aboga por una propuesta, a su juicio, más factible que la anterior, aboga por un imperio mundial de la ley como una forma de poner freno al poder en vez de intentar eliminarlo (2005: 147-150). La propuesta cosmopolita es demasiado abstracta y alejada de la realidad como para acabar con los efectos negativos que, incluso, este autor respalda como propios de la globalización. En este sentido, el citado autor ve más probable que sean los propios Estados nacionales los que doten de mayor poder sancionador a las organizaciones internacionales existentes, pero manteniendo ellos su poder hegemónico y su soberanía nacional intacta.

La propuesta cosmopolita choca frontalmente con los nacionalismos y los regionalismos excluyentes. Esto es, nacionalismos y regionalismos étnicos, culturales o religiosos que nieguen los derechos fundamentales de las personas sin ningún tipo de distinción se oponen, por definición, al cosmopolitismo. En este último grupo, por ejemplo, se encuentra el fundamentalismo islámico, que ve al cosmopolitismo como una nueva forma de dominación occidental poscolonial (Gray, 2018).

Otra parte de la doctrina se opone al cosmopolitismo porque infravalora el papel humanizador que las políticas nacionales e internacionales tienen para las personas (Bilbeny, 2007). De hecho, Gordillo destaca la generación de un proceso de garantía y respeto de los derechos de los individuos a escala internacional. Los derechos humanos pasan a formar parte del derecho internacional y las organizaciones internacionales tratan de garantizar determinados derechos individuales según su ámbito sectorial de actuación. La progresiva humanización supone la afirmación de los derechos humanos a nivel supranacional para disciplinar el mercado internacional (2015; 2017).

La afirmación cosmopolita que sitúa a la globalización neoliberal como origen de todos nuestros problemas sociales y medioambientales también es controvertida. Según la corriente cosmopolita, como ya se ha apuntado a lo largo del presente artículo, el libre mercado global es un proceso a superar, ya que siguiendo sus dictados solo se llegará a luchas y confrontaciones. Por esto, es necesario que

los Estados nacionales concentren sus esfuerzos en regular y superar esta fase económica. En este orden de cosas, Gray (2000) considera que la sustitución de la economía global desregulada, por un régimen gestionado de la economía mundial, es, en el momento actual, un proyecto casi utópico. Por ejemplo, por medio de un impuesto global sobre la especulación de divisas, como el que propuso el economista James Tobin, puede elaborarse un tipo de regulación que haría más estables y productivos a los mercados mundiales (2000: 254). Organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o, incluso, la Unión Europea apoyan claramente esta línea ideológica (Arriola Echaniz, 2017).

Otra parte de la doctrina no solo critica el Estado cosmopolita, sino que desarrolla propuestas alternativas al mismo. En este punto se encuentra la propuesta de Zolo, que se define como realista y antic cosmopolitista (2000: 164). Esta propuesta alternativa es presentada como una estrategia política y económica que superará tanto los aspectos anárquicos del modelo de organización internacional instaurado por el Tratado de Westfalia como del modelo centralista propuesto por el cosmopolitismo jurídico.

Zolo parte de que el orden internacional actual debe ser superado pero no por medio de una autoridad cosmopolita invasiva, intervencionista y centralista, sino por la vía de organizaciones internacionales descentralizadas y subsidiarias, que coordinen una organización regional sólida, con fuerte arraigo local. Defiende la necesidad de mantener la anarquía existente en el plano internacional y usarla en beneficio del mismo para crear unas estructuras normativas difusas y policéntricas que impidan la permanencia y el control del orden internacional por parte de potencias hegemónicas (2006).

En definitiva, Zolo trata de demostrar que llevar a la práctica la teoría cosmopolita es imposible, debido a su marcado carácter occidental y paternalista. Además, en última instancia, la hipotética creación de un poder cosmopolita a nivel mundial no pondría fin a las consecuencias negativas del proceso de globalización. La propuesta cosmopolita infravalora el rol positivo de los Estados nacionales, que parecen destinados no solo a perdurar en el tiempo, sino también a conservar sus funciones tradicionales (2000 y 2006). Frente a la autoridad centralizada del poder, Zolo propone el desarrollo de un orden internacional, con estructuras de poder y formas de liderazgo policéntricas. La falta de pesos y contrapesos en el Estado cosmopolita puede convertirlo en un Leviatán planetario violentamente represivo y antidemocrático (2000 y 2007).

Otro punto objeto de debate en la doctrina científica es el carácter realmente democratizador o no de la teoría cosmopolita. La (auto)instauración de una sociedad civil mundial hace relucir uno de los grandes problemas de fondo de esta teoría que podría sintetizarse en la siguiente cuestión: ¿cómo puede llevarse a cabo, en un contexto de democracia global, una participación

democrática efectiva? Esta pregunta ha intentado ser contestada por los autores cosmopolitas en sus distintas propuestas, pero aun así tiene algunos detractores e innumerables puntos inacabados que llevan a abogar por una democracia supranacional que no necesite para su desarrollo del Estado cosmopolita. Sartori presenta una propuesta alternativa para superar la participación democrática simbólica y no auténtica, que se produce en la actualidad. Este avance, en aras de democratizar la participación política, podría lograrse, según el citado autor, por medio de la instauración de unos comités. Estos comités, son definidos como pequeños grupos de gestión y discusión política, mediante los cuales se crean ocasiones concretas para una participación efectiva y eficaz (1999: 343). Sin embargo, Sartori reconoce que la proliferación de un sistema de comités representativos constituye una respuesta adecuada a los problemas de la denominada democracia participativa, en la medida en que su proliferación y/o pluralización no alcance el umbral de la tolerancia funcional, «más allá del cual lo que se gana en el nivel de la “participación descentralizada” se pierde, y se pierde desmesuradamente, en el nivel de la solución, de la eficiencia, e incluso de la eficacia» (*ibid.*: 346).

En esta línea, Gordillo expone cómo podrían desarrollarse mecanismos de participación ciudadana desde una perspectiva multinivel y transnacional (Gordillo Pérez, 2018: 541-566). Gordillo destaca en su estudio: las reuniones espontáneas, los *flash mobs* y las contramanifestaciones. Los *flash mobs* son reuniones espontáneas convocadas a través de redes sociales (como Facebook o Twitter) o de mensajes de teléfono móvil (vía mensajes directos o programas específicos de mensajería como Whatsapp o Telegram) con diferentes objetivos, que van desde la realización de una coreografía, una fiesta o una manifestación, con una intencionalidad política y las contramanifestaciones, que no suelen estar reguladas ni reconocidas en los ordenamientos jurídicos. Los cambios tecnológicos han propiciado la inmediatez del mensaje y la reacción prácticamente instantánea frente a otros.

Estas manifestaciones nacen de la necesidad u oportunidad de su celebración y, por tanto, sus organizadores prefieren no notificarlas. Como consecuencia, estas nuevas formas de participación ciudadana normalmente no están reguladas, pero son toleradas por los tribunales, que las incluyen dentro de las reuniones y manifestaciones amparadas por el marco constitucional. Las contramanifestaciones son prohibidas con relativa facilidad por entrañar un peligro a la seguridad pública o son más fácilmente disueltas por motivos similares. Sin embargo, el peligro de que se puedan convocar contramanifestaciones ha sido utilizado para prohibir las manifestaciones. Ante la falta de regulación, las contramanifestaciones se suelen tratar como manifestaciones simultáneas, con lo que la primera en solicitar los correspondientes permisos es la que finalmente goza de las garantías constitucionales y legales.

## V. CONCLUSIONES

La supuesta crisis de los Estados nacionales, como consecuencia de la globalización, fundamentalmente económica, el desarrollo de los medios de comunicación globales y los avances técnicos, ha generado un nuevo empuje de la teoría cosmopolita. Esta teoría analiza esta nueva situación global desde la necesidad de reducir, en la medida de lo posible, los efectos negativos que la globalización en las distintas sociedades nacionales. Con esto, el cosmopolitismo intenta avanzar hacia una globalización más humanizada, en la que el peso de los beneficios económicos ceda a favor del bienestar social, el desarrollo económico sostenible, el respeto a la diversidad cultural y la garantía de los derechos humanos. Esta corriente doctrinal acepta la globalización, en sentido genérico, es decir, la interconexión a nivel global, el desarrollo de la aldea global, pero propone «otra» globalización diferente a la actual globalización neoliberal hegemónica.

La propuesta cosmopolita «desde arriba» se centra en el desarrollo de un Estado cosmopolita democrático promovido por las propias instituciones estatales e internacionales actuales. Esta nueva institución no sustituirá a los Estados nacionales, sino que se define como una agrupación voluntaria de todos aquellos Estados democráticos que intentará instaurar a nivel mundial un Gobierno mundial, capaz de hacer frente a los problemas globales actuales. Para ello, es necesario que se superen los elementos tradicionales del Estado nacional, es decir: a) en primer lugar, se deben superar las limitaciones de las fronteras nacionales, ya que estas han sido superadas por el proceso globalizador y, en la actualidad, obstaculizan el desarrollo del Estado cosmopolita; b) en segundo lugar, se debe promover la participación de la sociedad en el proceso de decisión política, esta sociedad debe abandonar sus ataduras nacionales y desarrollarse sobre una base global, y c) en tercer lugar, el poder y la soberanía deben superar su contexto nacional y transformarse en una soberanía incluyente y compartida, en el seno del Estado cosmopolita. Así, según la teoría cosmopolita, si se cumple esta renovación, conceptual e institucional, el Estado cosmopolita podrá resolver de forma eficaz los problemas globales.

La corriente cosmopolita «desde abajo» mantiene los principios y conceptos fundamentales del cosmopolitismo «desde arriba», pero da mayor importancia a la necesidad de una movilización social, y promueve que esta se constituya como fuerza impulsora del cambio institucional. La necesidad de un desarrollo institucional alternativo, superador del Estado nacional, que se mantiene desde toda la corriente cosmopolita, hace que desde esta segunda corriente también se propongan reformas institucionales. Esta corriente no solo destaca y analiza el papel de fuerza impulsora de la sociedad civil global como ente revolucionario sino que también propone un

determinado desarrollo institucional: el Estado como novísimo movimiento social (De Sousa Santos y Rodríguez Garavito, 2007).

Las críticas a la propuesta cosmopolita llegan a la misma desde muy diversos sectores de la doctrina científica, aunque, en líneas generales, los puntos más conflictivos o más criticados de la teoría aquí analizada serían los dos que siguen. Primero, la negación de la crisis del Estado nacional, esto es, afirmar que dicha institución no se encuentra en el punto en que la sitúan los cosmopolitas. Negar la mayor, es decir, el fin del Estado nacional, no significa que no exista un debate en torno a la necesidad de reformular o reacomodar dicha institución a la era global.

Segundo, la imposibilidad de institucionalizar un Gobierno mundial en el futuro próximo. Esto es, el carácter utópico de la propuesta cosmopolita. Una vez admitida la necesidad de reinventar el Estado nacional y avanzar en la investigación de distintas vías de desarrollo, que ayuden a su reinstauración de forma eficaz en el plano nacional, internacional y transnacional, el establecimiento y el desarrollo de un Gobierno mundial se aleja del terreno de la factibilidad técnica y entra en el campo de la utopía, sobre todo si se tiene en cuenta el escenario mundial actual: crisis financiera global, incremento del papel de los Estados nacionales ante la misma, desigualdades de poder y de desarrollo entre Estados nacionales, así como desigualdades sociales, dificultad del avance en la construcción política en la Unión Europea, falta de democratización en algunos Estados de la comunidad internacional (Beck y Grande, 2006; Tsoukalis, 2004). Este mapa global actual, complejo, diverso, entrelazado, desestructurado, heterogéneo, impide que los elementos necesarios para el desarrollo de un Estado a nivel mundial se consoliden y sean demandados como necesarios por una emergente sociedad civil global. El debate en torno a la situación actual del Estado nacional no solo se reduce a la teoría cosmopolita, sino que gran parte de la doctrina científica atañe al campo de la ciencia política, de la sociología, de la historia, de la economía y del derecho.

Este debate también se acota en ámbitos concretos de nuestras organizaciones sociales, como es el caso de la crisis de la democracia. La democracia participativa conforma el marco conceptual necesario para la mejora de nuestra calidad democrática. Con el concepto de democracia participativa se trata de superar la democracia representativa imperante. Esta nueva democracia participativa persigue responsabilizar también a la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, ninguna solución posible se alzará como solución real si la ciudadanía no actúa de una manera superior y abandona su razón inferior en la gestión de los asuntos públicos. La democracia participativa implica un poder de la comunidad política mayor que en las democracias representativas pero menor que en las directas. Sucede a la inversa con el poder de los representantes, ya que en la democracia participativa será mayor que en



los regímenes políticos de democracia directa pero menor que en los de democracia representativa. Dotar de supranacionalidad a este debate hace que se convierta en una cuestión de plena actualidad y que haya una mirada de vías abiertas para seguir desarrollando investigaciones sobre las nuevas formas de *politeias* supranacionales.

### Bibliografía

- Arriola Echaniz, N. (2017). *La convergencia de dos sistemas de integración: las relaciones entre la OMC y la UE en perspectiva constitucional*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Artinà, F. (2001). *El sistema político global: introducción a las relaciones internacionales*. Barcelona: Paidós.
- (2009). The European and Global Governance. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 39 (3), 504-506.
- Beck, U. (2002). *Libertad o capitalismo. Conversaciones con Johannes Willms*. Barcelona: Paidós.
- (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.
- (2016). Varieties of Second Modernity and the Cosmopolitan Vision. *Theory, Culture & Society*, 33 (7-8), 257-270. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0263276416671585>.
- Beck, U. y Grande, E. (2006). *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Bilbeny, N. (2007). *La identidad cosmopolita. Los límites del patriotismo en la era global*. Barcelona: Kairós.
- Bustos, R. (2005). *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Castells, M. (2003). *La era de la información. Vol. 2. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M., Giddens, A. y Touraine, A. (2001). *Teorías para una nueva sociedad*. Madrid: Fundación Marcelino Botín.
- Dahrendorf, R. (2005). *En busca de un nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- De Sousa Santos, B. (2005). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta, Madrid.
- De Sousa Santos, B. y García Villegas, M. (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Tomo I*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- De Sousa Santos, B. y Rodríguez Garavito, C. A. (2007). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona: Anthropos.
- Delanty, G. (2000). *Citizenship in a Global Age: society, culture, politics*. Buckingham: Open University Press.
- Falk, R. (2002). *La globalización depredadora. Una crítica*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Faria, J. E. (2001). *El derecho en la economía globalizada*. Madrid: Trotta.
- Fariñas, M. J. (2005). *Mercado sin ciudadanía. Las falacias de la globalización neoliberal*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.

- (2004). *La construcción del estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Santillana.
- Gordillo Pérez, L. I. (dir.) (2015). *Constitutionalism of European Supranational Courts. Recent developments and challenges*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- (2017). Understanding the current fragmentation of the law and the coexistence of supranational legal orders, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 21, 59-80. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.21.03>.
- (2018). Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada elementos para el debate. En R. Morán Martín (dir.), *Participación y exclusión política: causas, mecanismos y consecuencias* (pp. 541-566). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gordillo Pérez, L. I. y Martinico, G. (2013). La jurisprudencia federalizante y humanizadora del Tribunal de Justicia. Un cuento desde el país de las hadas. *Teoría y Realidad Constitucional*, 32, 429-478. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.32.2013.11797>.
- Gray, J. (2000). *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- (2018). Divide we stand. *New Statesman*, 147 (5438), 48-51.
- Held, D. (2005). *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- (2016). Elements of a theory of global governance. *Philosophy and Social Criticism*, 42 (9), 837-846. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0191453716659520>.
- Held, D. y Young, K. (2013). Global governance in crisis? Fragmentation, risk and world order. *International Politics*, 50 (3), 309-332. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/ip.2013.9>.
- Holton, R. J. y Turner, B. S. (eds.) (2016). *The Routledge International Handbook of Globalization Issues*. London; New York: Routledge.
- Kant, I. (1979). *Sobre lo bello y lo sublime. La paz perpetua*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Kelsen, H. (1934). *Compendio de Teoría General del Estado*. Barcelona: Bosch.
- (2001) *Introducción a la Teoría Pura del Derecho*. Lima: UNAM.
- (2003). *La paz por medio del derecho*. Madrid: Trotta.
- Requejo Pagés, J. L. (2016). *El sueño constitucional*. Oviedo: KRK.
- Sartori, G. (1999). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Somek, A. (2014). *The Cosmopolitan Constitution*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199651535.001.0001>.
- Taibo, C. (2007). *Movimientos antiglobalización. ¿Qué son? ¿Qué quieren? ¿Qué hacen?* Madrid: Catarata.
- Touraine, A. (2011). Many cultures, one citizenship. *Philosophy and Social Criticism*, 37 (4), 393-399. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0191453710396810>.
- Tsoukalis, L. (2004). *¿Qué Europa queremos?: Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*. Barcelona: Paidós.
- Zolo, D. (2000). *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- (2006). *Globalización. Un mapa de los problemas*. Bilbao: Mensajero.
- (2007). Ciudadanía y globalización. *Análisis Político*, 20 (61), 45-53.

EDUARDO VÍRGALA FORURIA: *La Constitución británica en el siglo XXI. Soberanía parlamentaria, constitucionalismo common law y leyes constitucionales*, Madrid, Marcial Pons, 2018, 168 págs.

La celebración de un referéndum sobre la independencia de Escocia en 2014, y dos años después, de otro para la salida de Reino Unido de la Unión Europea, ha provocado una situación de gran incertidumbre en un régimen político considerado en otro tiempo referente de estabilidad. Si bien la victoria del no en 2014 evitó la fragmentación territorial de Reino Unido y permitió superar una grave crisis constitucional, el triunfo, en 2016, de los partidarios de la retirada de la Unión Europea ha sumido al sistema político británico en una situación próxima al caos. Estos acontecimientos obligan a los estudiosos del derecho público y de la ciencia política a dirigir su mirada a un sistema político —el británico— que, si bien no puede decirse que sea un completo desconocido, sí que podemos constatar la práctica ausencia —en nuestra doctrina iuspublicística— de monografías que profundicen en él. La inexistencia de una constitución codificada que responda al modelo de constitución racional-normativa (García Pelayo) ha contribuido a que la doctrina constitucional española le haya prestado escasa atención.

En este contexto, la obra del profesor Vírgala (*La Constitución británica en el siglo XXI. Soberanía parlamentaria, constitucionalismo common law y leyes constitucionales*) reviste una importancia fundamental por cuanto viene a cubrir esas carencias. Fruto de diversas estancias investigadoras en Londres, el catedrático de la Universidad del País Vasco ha escrito un libro en el que, de la mano de los autores más relevantes del constitucionalismo británico, y de las resoluciones judiciales de trascendencia constitucional, se exponen las líneas maestras del sistema constitucional de Reino Unido. Se explican las dos diferentes interpretaciones del mismo: la propia del constitucionalismo político y la del denominado constitucionalismo *common law*, así como las contradicciones y los problemas que las mismas plantean. Y, sobre todo, se pone de manifiesto la siempre conflictiva y tensa relación entre los dos principios fundamentales del sistema (la soberanía parlamentaria y el *rule of law*), nunca del todo resuelta, pero en la que el segundo ha acabado por introducir algunas importantes limitaciones al primero.

La exposición rigurosa y clarificadora que realiza Vírgala del sistema constitucional británico pone de manifiesto sus singularidades y analiza su evolución hasta el día de hoy. A lo largo de cinco capítulos se examinan, sucesivamente: los elementos de la Constitución británica, el principio fundamental de soberanía parlamentaria, la contraposición existente entre constitucionalismo político y constitucionalismo *common law* y los principales cambios experimentados en los siglos XX y XXI.

En el primer capítulo Vírgala delimita el objeto de estudio al exponer el concepto de Constitución británica como constitución política no codificada y analizar sus diversos componentes. La Constitución británica es una constitución política y no legal. Con ello el autor rechaza el lugar común de considerar la Constitución británica como una constitución no escrita, dado que la mayor parte de la misma sí está escrita, si bien no se encuentra codificada ni reúne los elementos formales de una constitución racional normativa. La Constitución es política y no legal básicamente por dos razones. La primera, porque no consiste en un conjunto de normas sino en un «conjunto de relaciones políticas entre los órganos del Estado, de forma que las reglas que regulan el ejercicio del poder se basan en sobreentendidos políticos» (p. 15). La segunda, porque cualquier eventual inconstitucionalidad ha de resolverse políticamente y no a través de los tribunales.

Esta Constitución que es fruto de la evolución histórica se compone básicamente de tres elementos (desde la óptica formal de las fuentes) y pivota sobre dos principios (desde la óptica material de los fundamentos políticos y axiológicos del sistema). En el capítulo primero Vírgala realiza una exposición clara y detallada de la teoría de las fuentes del derecho constitucional británico, esto es, de los distintos componentes de su Constitución: las leyes, la prerrogativa regia y las convenciones constitucionales, a los que se añade una serie de documentos sin valor jurídico formal, pero determinantes del funcionamiento de los órganos constitucionales. El autor subraya que, a diferencia de otras constituciones no codificadas (Israel o Nueva Zelanda), la británica se caracteriza por el gran número de leyes de relevancia constitucional que la componen, así como por el hecho de que ni siquiera exista un consenso sobre las que conformen ese elenco.

La principal singularidad del sistema es la inexistencia de una distinción formal entre constitución y ley «de forma que esta puede modificar o derogar cualquier principio constitucional inveterado o los derechos fundamentales» (p. 18). Esto es consecuencia del principio de soberanía parlamentaria. Con esas premisas se examinan las diferentes formas de aprobación de la ley parlamentaria (como consecuencia de las Parliament Acts de 1911 y 1949).

El interés de este primer capítulo reside, sobre todo, en el detallado examen que se hace de dos fuentes singulares del constitucionalismo británico: la prerrogativa regia y las convenciones constitucionales. La prerrogativa se define como «el residuo que va quedando a través de los siglos de la antigua omnipotencia del rey que en la actualidad ejerce el Gabinete en nombre del soberano» (p. 23). Se ha ido reduciendo progresivamente. Son poderes del Ejecutivo inherentes (porque no provienen de la ley) y de *common law* (porque son los tribunales los que establecen su existencia). La prerrogativa engloba los poderes discrecionales del Gobierno, es decir, todo aquello que puede realizar

sin autorización de una ley parlamentaria, y se proyecta sobre todo en las relaciones internacionales. Ello explica que en relación al *brexít* se planteara la polémica sobre si la salida de Reino Unido en virtud del art. 50 del Tratado de la Unión podía realizarse directamente por el Gobierno basándose en su prerrogativa o precisaba una ley parlamentaria de autorización. En la decisiva sentencia *Miller* de 3 de noviembre de 2016 —que es analizada con detalle por el autor—, el Tribunal Supremo de Reino Unido ha resuelto que, en la medida en que la prerrogativa no puede afectar ni a leyes del Parlamento ni a derechos fundamentales, no faculta al Gobierno para activar la salida de la Unión Europea.

El tercer y último componente de la Constitución lo conforman las convenciones constitucionales teorizadas por el gran constitucionalista británico A. W. Dicey: «Prácticas que regulan el comportamiento de los miembros del Parlamento, del Gobierno o de otros actores políticos que en un momento determinado se convierten en obligatorias políticamente» (p. 37). El componente político de la Constitución se pone aquí nuevamente de manifiesto dado que, si bien los tribunales están capacitados para reconocer la existencia de una convención, no existe sanción alguna para su incumplimiento. Los tribunales no pueden aplicar una convención política. Esta solo puede imponerse por su propia «fuerza retórica». Por ello, la violación de una convención puede no tener consecuencias —mostrando así que no era realmente relevante—; tenerlas y provocar la dimisión del Gobierno, o determinar la transformación de la convención en ley parlamentaria para asegurar su cumplimiento (por ejemplo, cuando los lores se negaron a aprobar un proyecto de ley financiero aprobado por los comunes en 1910, incumpliendo así una convención, se aprobó la ley parlamentaria de 1911 que hace innecesaria la aprobación por los lores de proyectos de ley en materia financiera).

Expuestas las fuentes formales, el segundo capítulo tiene por objeto analizar el principio fundamental de la Constitución británica: la soberanía parlamentaria. Lord Neuberger, uno de los juristas más prestigiosos de Reino Unido<sup>1</sup>, ha llegado a afirmar a la altura de 2014 que Reino Unido no tiene Constitución, sino que solo rige la soberanía parlamentaria, y, por lo tanto, los tribunales no tienen ninguna capacidad de anular una ley. Es decir, para algunos la soberanía parlamentaria no es un principio de la Constitución, sino un principio que niega su existencia. Realmente se trata del mismo razonamiento que permite concluir que en la Europa continental el constitucionalismo decimonónico fue ficticio (Pedro de Vega). El principio político de la soberanía parlamentaria condujo en Francia —y a otros Estados— al principio jurídico

---

<sup>1</sup> Presidente del Tribunal Supremo de 2012 a 2017.

de la supremacía de la ley y, en definitiva, al denominado constitucionalismo flexible en virtud del cual la constitución podía ser modificada por el procedimiento legislativo ordinario. Ahora bien, a diferencia de lo ocurrido a este lado del canal, donde tras la segunda posguerra la soberanía parlamentaria fue remplazada por la soberanía de la Constitución, en Reino Unido tal desplazamiento no ha tenido lugar. La citada sentencia *Miller* de 2017 subraya que «la soberanía parlamentaria es un principio fundamental de la Constitución del Reino Unido». Ahora bien, este principio debe acompañarse siempre de otro, el *rule of law* (similar pero no idéntico a nuestra cláusula Estado de derecho), desarrollado por el *common law*.

En este sentido, y esta es una de las ideas nucleares de la obra, la tensión permanente entre esos dos principios forma parte de la identidad constitucional británica. Tensión que se traduce y refleja en la controversia actual entre «constitucionalismo político y constitucionalismo *common law*», que se examinarán después en el capítulo tercero.

El principio de soberanía parlamentaria implica que la autoridad legislativa del Parlamento no está sujeta a ningún límite; las leyes parlamentarias gozan de una supremacía absoluta sin que los tribunales puedan controlarlas. Tras hacer un repaso histórico al surgimiento y consolidación del principio (Revolución gloriosa de 1688), Vírgala expone la teoría de Dicey<sup>2</sup>, considerada hasta hoy la exégesis clásica sobre el tema. Formulada en términos positivos: toda ley del Parlamento —sea cual sea su contenido— debe ser obedecida por los tribunales; en términos negativos: no hay persona u órgano que pueda derogar una ley del Parlamento. La teorización de Dicey se completa con la aportación de H. L. A. Hart, que hace de la soberanía parlamentaria el elemento fundamental de su regla de reconocimiento del derecho británico, la última regla de cualquier ordenamiento jurídico. Definida como un conjunto de criterios para identificar a las reglas primarias, es una costumbre de los operadores jurídicos, por lo que no es creada ni por la ley ni por los tribunales, sino que es más bien un hecho político. Desde esta óptica, para Hart, de acuerdo con la mencionada regla de reconocimiento, «sólo las leyes de la reina en el parlamento son fuente del derecho, por lo que, si no se sigue el procedimiento legislativo, el resultado [...] no es ley» (p. 60).

La acertada conclusión que Vírgala extrae de todo lo anterior es que el sistema se configura como «una variante de poder absoluto o de despotismo electivo o de democracia plebiscitaria puramente procedimental con el Parlamento como *legibus solutus*» (p. 53). Concepción que, desde el punto de vista de un constitucionalismo entendido como expediente para garantizar la

<sup>2</sup> *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885.

libertad limitando el poder, deja mucho que desear. En todo caso, la historia de Reino Unido muestra que la existencia de un Parlamento *legibus solutus* no ha supuesto en la práctica un peligro real para las libertades. Esto dice mucho de la importancia de la cultura política (I. Berlin), y de cuán enraizado está en la sociedad británica el valor de la libertad.

Expuestos así el contenido y las consecuencias del principio, queda pendiente de resolver una cuestión fundamental. ¿Quién fue el sujeto que estableció originalmente la soberanía parlamentaria? Como advierte Vírgala, no se trata solo de un debate histórico, sino que la respuesta a este interrogante tiene importantes implicaciones para el futuro del sistema: «Si la respuesta es que su creación fue judicial, los tribunales británicos podrán seguir profundizando en las tendencias de los últimos años hacia un mayor control de la producción legislativa» (p. 65). La pregunta subyacente es quién tiene la última palabra. En el constitucionalismo continental —racional normativo— la afirmación del poder constituyente del pueblo que aprueba la constitución conduce a una soberanía de la constitución cuya supremacía garantiza un Tribunal Constitucional (quien tiene la última palabra). En Reino Unido, las cosas son muy diferentes, aunque, como bien explica Vírgala —y este es uno de los aspectos más interesantes del libro—, hay novedades y tendencias que contribuyen a aproximar el sistema británico —dejando a un lado las profundas diferencias históricas y políticas existentes— al modelo continental (control judicial de la ley).

Las muy diferentes opiniones sobre el origen de la soberanía parlamentaria pueden agruparse en dos bloques. Uno de ellos sostiene que, como no pudo establecerlo el propio Parlamento por ley, tuvo que ser otro creador del derecho quien lo hiciese, es decir, el *common law*, en definitiva, los tribunales. La soberanía parlamentaria queda entonces limitada: el Parlamento puede derogar la mayor parte del *common law*, pero no sus principios fundamentales, ya que son la última fuente de su propia autoridad. Hay principios fundamentales del *common law* que limitan la soberanía parlamentaria, y, de esta forma los tribunales —en este ámbito—, tendrían la última palabra. Este es el modelo del constitucionalismo *common law* (CCL). El otro bloque —en la estela de Dicey—, y cuyo máximo representante actual sería el profesor australiano J Goldsworthy, rechaza que el principio fuera establecido por los tribunales: «Como la soberanía parlamentaria fue consolidada mediante un consenso que se formó en el siglo xvii, para Goldsworthy solo podría modificarse ahora mediante consenso popular o, al menos, de los tres poderes del Estado, pero no unilateralmente por los tribunales» (p. 66).

Podemos comprobar que esta controversia refleja también un problema clásico del constitucionalismo continental: la tensión entre democracia y justicia constitucional. En este contexto, en su esclarecedor análisis sobre la controversia entre estas dos diferentes interpretaciones del constitucionalismo

británico, Vírgala pone de manifiesto los prejuicios ideológicos de muchos de los defensores del constitucionalismo político. El rechazo al constitucionalismo *common law* obedece al temor de que los tribunales vayan a limitar políticas progresistas. Es lo que ocurrió en Estados Unidos en los años treinta cuando el Tribunal Supremo bloqueó las políticas del New Deal. Pero ello no puede olvidar que las advertencias frente al Gobierno de los jueces han proveído la mayor parte de las veces de juristas muy conservadores (Schmitt o Forsthoff). Desde esta óptica Vírgala advierte: «Los jueces británicos actuales están tan situados en la izquierda o en la derecha como el resto de la sociedad y la mayoría parlamentaria no produce legislación social “progresista” por lo que pensar que se produciría un control jurisdiccional retrógrado que frenaría los avances sociales carece ahora de sentido» (p. 68).

Vírgala expone la teoría del CCL de la mano de sus más insignes representantes: Trevor Allan, Paul Craig, Jeffrey Jowell, lord Steyn o Dawn Oliver. Todos ellos sostienen que al quedar desde 1911 la legislación en manos de los comunes, podría dar lugar a un choque comunes-jueces si aquellos vulneran los derechos humanos. Si tal cosa ocurriera, el CCL entiende que los tribunales reaccionarían con una interpretación de la ley que impidiera la restricción en el ejercicio de tales derechos. En definitiva, el CCL hace prevalecer el *rule of law* sobre la soberanía parlamentaria (Allan). Aquella, y no esta, es la regla suprema, y los tribunales son la institución más adecuada para interpretarla. Se combina así la soberanía del Parlamento para hacer la ley con la soberanía de los tribunales para interpretarla y aplicarla. De esta forma, se defiende «una soberanía compartida en iguales términos entre el Parlamento y los tribunales» (p. 73). Los defensores del constitucionalismo político rechazan esas consideraciones. Los tribunales no pueden controlar la validez de la ley porque nadie les ha otorgado tal función. «El problema del CCL —concluye Vírgala— es el de su escaso resultado práctico [...]. Ninguna sentencia ha llegado nunca a declarar la invalidez de una ley» (p. 71). El autor es, por tanto, muy crítico con el CCL, pero no por sus fundamentos teóricos o por sus consecuencias constitucionales, sino por su falta de resultados, por su inconsistencia práctica. Ya ha habido situaciones problemáticas para los derechos humanos y no ha habido intervención alguna de los tribunales para remediarlas.

Una vía de reconciliación entre el constitucionalismo político y el CCL es la aceptación de la supremacía del Parlamento, pero, a su vez, el reconocimiento a los tribunales de una función de interpretación de la ley que pueda llegar hasta límites cercanos a la invalidez de la misma. Efectivamente, a partir de los años setenta se ampliaron notablemente los límites de la interpretación judicial para acomodar el sentido de las leyes a los principios de la Constitución. Mediante este expediente, los tribunales redefinieron la intención de algunas leyes e invirtieron su significado. Los tribunales justifican estas



sentencias con el argumento de que realmente aplican la voluntad del Parlamento. Esto es falso: lo que hacen es proteger derechos fundamentales.

La interpretación de una ley en contra de su tenor literal no es lo mismo que declarar su invalidez, pero, desde un punto de vista sustantivo y práctico, se parece bastante. La posición de Vírgala en este asunto es la siguiente: «La supremacía parlamentaria puede abandonarse, pero no por decisión judicial en un avance sofisticado de la interpretación de las leyes. Debe ser el pueblo el que lo haga, mediante referéndum, con la convocatoria de una convención constitucional o por una Ley del Parlamento, pero no los jueces solos por sí mismos» (p. 83). El autor no desarrolla más esta propuesta, pero probablemente conecta con las pretensiones de ciertos sectores minoritarios de aprobar un texto constitucional codificado en donde efectivamente, y de la misma forma que ha ocurrido en la Europa continental, la soberanía de la Constitución reemplace a la soberanía parlamentaria.

Los dos últimos capítulos de la obra analizan los cambios fundamentales experimentados en el sistema constitucional británico en el último siglo. Así se analizan, en primer lugar, las *Parliament Acts* de 1911 y 1949. Estas leyes no modificaron el principio de soberanía. Esta sigue residiendo en el Parlamento, pero la parte de soberanía detenida por los comunes es mayor y la de los lores es menor.

En segundo lugar, y esto supuso un cambio fundamental, se estudian las consecuencias de la adhesión de Reino Unido al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y la *Human Rights Act* (HRA) de 1988. Esta norma atribuye mayor poder a los tribunales del que tenían. «El Reino Unido —advierte Vírgala— siempre ha sido contrario a una ley de derechos por los peligros que puede tener para la soberanía parlamentaria, ya que [...] podría haber otorgado a los tribunales la capacidad de inaplicar las leyes contrarias a los derechos fundamentales» (p. 106). En este contexto, el problema de los derechos humanos en el *common law* es que no hay un catálogo de los mismos, aunque hay consenso sobre que su ámbito de aplicación es menor que el del CEDH. En ocasiones, los tribunales no protegieron adecuadamente a los primeros y por ello el Gobierno Blair introdujo la HRA. El autor explica cómo esta ley da una «especie de control de constitucionalidad débil en el que los tribunales interpretan la legislación y, si llegan a una declaración de incompatibilidad, luego el Parlamento puede tomar eso en consideración» (p. 105). La doctrina entiende que este control débil no afecta a la soberanía parlamentaria porque proviene de la HRA, y puede suprimirse de la misma forma. Vírgala denuncia el formalismo extremo de esta argumentación y explica cómo el poder conferido a los tribunales es mucho mayor del que se quiere reconocer. La HRA les permite, «más que interpretar, cambiar el sentido de la ley» (p. 109). Y en los casos en que los

tribunales declaran la incompatibilidad de la ley con el CEDH, el Parlamento acaba modificando aquella para superar la contradicción<sup>3</sup>.

El tercer cambio constitucional examinado es el producido por la adhesión de Reino Unido a las Comunidades Europeas en 1972. La ley que dispuso dicha entrada alteró profundamente el sistema de fuentes del derecho inglés al permitir la prevalencia del derecho comunitario sobre el interno. No obstante, también en este caso se considera que el principio de soberanía parlamentaria permanece inalterado en la medida en que el Parlamento puede derogar en cualquier momento la ley de adhesión. De la misma forma que había ocurrido con el CEDH, inicialmente los tribunales evitaron los conflictos mediante la interpretación hasta las famosas sentencias *Factortame*. La sentencia *Factortame* núm. 2 fue la primera vez, desde 1688, que un tribunal británico suspendió la aplicación de una ley parlamentaria, «estableciendo —subraya Vírgala—, por la primacía del derecho europeo, que el Comité de Apelación de la Cámara de los Lores (hoy Tribunal Supremo del Reino Unido) pueda hacer lo que Dicey negaba» (p. 115). Los partidarios del CCL (Wade) llegaron a afirmar que con ello la soberanía parlamentaria había desaparecido. Vírgala, de la mano de la doctrina mayoritaria y de la decisiva sentencia *Miller* de 2017, rechaza esa tesis. Los hechos (el *brexit*) confirman lo acertado de tal razonamiento: el derecho de la Unión Europea tiene aplicación en Reino Unido solo por decisión del Parlamento, al aprobar la entrada en la organización. Esto durará hasta que el Parlamento lo quiera. La ley de 1972 puede derogarse como cualquier otra ley.

El cuarto cambio constitucional que se examina es la introducción de un control de constitucionalidad por el Tribunal Supremo de Reino Unido (antiguo Comité de Apelación de la Cámara de los Lores) a partir de 2009. Además de controlar la legislación secundaria gubernamental, y la compatibilidad de las leyes con el CEDH (ya examinado), el Tribunal controla la validez de las leyes regionales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Como la experiencia norteamericana en el siglo XIX y el ejemplo austriaco en 1920 pusieron de manifiesto, toda forma de descentralización política requiere un sistema de control de constitucionalidad de la ley y, en definitiva, de un procedimiento jurídico para la resolución de los conflictos entre el poder central y los poderes territoriales. También en Reino Unido al Tribunal Supremo se le ha asignado esa función.

Finalmente, se analiza el surgimiento a partir de la sentencia *Thoburn* de 2002 de la categoría «leyes constitucionales», que «puede ser —en palabras de

<sup>3</sup> En las 22 declaraciones definitivas de incompatibilidad pronunciadas hasta finales de julio de 2016, en todos los casos (salvo uno relativo al derecho de sufragio de los presos, que no se resolvió hasta diciembre de 2017), se procedió a modificar la legislación británica para adaptarla al CEDH.

Vírgala— el primer paso para un gradual cambio en el sistema de fuentes británico» (p. 130). En cualquier caso, no es fácil delimitar cuáles merecen esta consideración y su única peculiaridad jurídica es su resistencia a la derogación implícita.

En definitiva, a lo largo de los cinco capítulos de la obra, el autor realiza una exposición muy completa del sistema constitucional británico, poniendo de manifiesto sus contradicciones, subrayando la tensión entre el principio de soberanía parlamentaria y la regla del *rule of law*. Su lectura nos facilita la cabal comprensión de un sistema que parece encontrarse en una encrucijada. Los problemas que advierte Vírgala en la obra son de gran envergadura. En última instancia, se refieren a la inexistencia de garantías de los derechos frente al legislador. La soberanía parlamentaria impide aceptar el control judicial de la legislación aunque este se haya introducido en algunos campos. El autor rechaza que los jueces puedan asumir por sí mismos esas facultades de control. En este contexto, la obra de Vírgala nos plantea la cuestión de la conveniencia y oportunidad de elaborar en Reino Unido una constitución codificada que, admitiendo el control judicial del legislador, ponga fin a la soberanía parlamentaria. Hasta ahora, el sistema británico ha protegido eficazmente la libertad —gracias a su cultura política liberal—, pero algunos datos apuntados por el autor a lo largo de la obra sugieren que esto podría cambiar (en el contexto de una política en la que la seguridad prevalezca sobre cualquier otro valor).

Por otro lado, la singularidad del sistema británico explica que la mayor transformación constitucional experimentada por Reino Unido se llevara a cabo por una ley (la de entrada en las Comunidades Europeas). Y analizado el fenómeno desde la perspectiva española, no deja de resultar significativo el hecho de que, a pesar de contar nosotros con una Constitución racional-normativa (rígida), hayamos vivido un proceso similar. El cambio constitucional de mayor envergadura que hemos experimentado en las últimas cuatro décadas se llevó a cabo en 1985 mediante la ley orgánica que autorizó nuestra entrada en las Comunidades e hizo posible mutaciones constitucionales de indudable envergadura. Este dato obliga a relativizar algunas de las diferencias existentes entre el modelo constitucional británico y el continental.

En todo caso, la lectura de esta clarificadora monografía del profesor Vírgala es fundamental para comprender el alcance de esas diferencias y de las tendencias hacia su superación progresiva. Por ello resulta de lectura obligada no solo para quienes deseen profundizar en el conocimiento del sistema constitucional británico sino para todos los interesados en el estudio del constitucionalismo en general, su evolución y sus perspectivas de futuro.

*Javier Tajadura*  
Universidad del País Vasco

