



REVISTA DE

# Estudios Políticos

**CRISTINA SÁNCHEZ MUÑOZ**

Hannah Arendt y la República de Weimar:  
una relación oculta

**FRANCISCO CASTILLA URBANO**

Francis Bacon y la imitación del modelo colonial  
hispano

**MIGUEL FERNÁNDEZ DE LA PEÑA**

Lecturas de un Maquiavelo moral. Una revisión  
actualizada

**JAVIER FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ**

La influencia de la Constitución española y la  
jurisprudencia constitucional en la configuración,  
desarrollo y consolidación del sistema español  
de relaciones laborales

**ELIA MARZAL YETANO**

Cooperación o frustración. Minorías nacionales  
concurrentes: el caso español

**THOMAS BAUMERT NUÑEZ**

Heinrich von Stackelberg y el nacionalismo:  
una corrección necesaria

**JULIÁN VILLODRE, ANNE-MARIE REYNAERS  
Y J. IGNACIO CRIADO**

Transparencia externa y redes sociales. Los roles  
diferenciales de ministerios y organismos públicos  
estatales en Twitter

**ANA BELÉN BENITO SÁNCHEZ  
Y ARACELI MATEOS DÍAZ**

Determinantes de la percepción de corrupción  
legislativa en América Latina (1990-2016)

**GONZALO SARASQUETA**

La socialdemocracia latinoamericana  
pide la palabra. El relato político de la segunda  
presidencia de Michelle Bachelet (2014-2018)

# 192

NUEVA ÉPOCA

abril/junio

## 2021

ARTÍCULOS



RECENSIONES

*Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*  
ISSN-L 0048-7694  
Núm. 192, abril/junio 2021

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 13 de julio de 2021.

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 13th of July, 2021.



REVISTA DE

# Estudios Políticos

192

NUEVA ÉPOCA

abril/junio

2021

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 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 2021 (SIN IVA)

- Suscripciones en papel: 53 €
- Número suelto en papel: 15 €
- Acceso electrónico gratuito

ISSN-L: 0048-7694

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 091-20-026-9 (PAPEL)

NIPO: 091-20-028-X (HTML)

Depósito legal: M. 2426-1958

NIPO: 091-20-027-4 (PDF)

---

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



PAPEL RECICLADO  
LIBRE DE CLORO

# SUMARIO

Núm. 192, abril/junio 2021

## ARTÍCULOS

**CRISTINA SÁNCHEZ MUÑOZ**

Hannah Arendt y la República de Weimar: una relación oculta . . . . . 13-36

**FRANCISCO CASTILLA URBANO**

Francis Bacon y la imitación del modelo colonial hispano . . . . . 37-65

**MIGUEL FERNÁNDEZ DE LA PEÑA**

Lecturas de un Maquiavelo moral. Una revisión actualizada . . . . . 67-94

**JAVIER FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ**

La influencia de la Constitución española y la jurisprudencia constitucional en la configuración, desarrollo y consolidación del sistema español de relaciones laborales . . . . . 95-126

**ELIA MARZAL YETANO**

Cooperación o frustración. Minorías nacionales concurrentes: el caso español. . . . . 127-153

**THOMAS BAUMERT NUÑEZ**

Heinrich von Stackelberg y el nacionalsocialismo: una corrección necesaria . . . . . 155-190

**JULIÁN VILLODRE, ANNE-MARIE REYNAERS Y J. IGNACIO CRIADO**

Transparencia externa y redes sociales. Los roles diferenciales de ministerios y organismos públicos estatales en Twitter . . . . . 191-220

**ANA BELÉN BENITO SÁNCHEZ Y ARACELI MATEOS DÍAZ**

Determinantes de la percepción de corrupción legislativa en América Latina (1990-2016) . . . . . 221-252

**GONZALO SARASQUETA**

La socialdemocracia latinoamericana pide la palabra. El relato político de la segunda presidencia de Michelle Bachelet (2014-2018) . . . . . 253-283

## RECENSIONES

### NUEVA LITERATURA SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES

JAVIER GARCÍA ROCA: <i>La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos</i> ; ANTONIO LÓPEZ CASTILLO (dir.): <i>La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diez años de jurisprudencia</i> ; MANUEL ARAGÓN (coord.): <i>Recurso de amparo</i> ; RICARDO CHUECA (dir.): <i>Las fronteras de los derechos fundamentales en la constitución normativa</i> , por Juan José Solozabal Echevarria . . . . .	287-303
CARLOS CLOSA, COSTANZA MARGIOTTA Y GIUSEPPE MARTINICO: <i>Between democracy and law. The amorality of secession</i> , por Josu de Miguel Bárcena . . . . .	304-307
THOMAS OLECHOWSKI: <i>Hans Kelsen, Biographie eines Rechtswissenschaftlers</i> , por Francisco Sosa Wagner. . . . .	307-336
COLABORAN . . . . .	337-341

# TABLE OF CONTENTS

Issue 192, April/June 2021

## ARTICLES

**CRISTINA SÁNCHEZ MUÑOZ**

Hannah Arendt and the Weimar Republic: A hidden relation . . . 13-36

**FRANCISCO CASTILLA URBANO**

Francis Bacon and the imitation of the Hispanic colonial model. . . 37-65

**MIGUEL FERNÁNDEZ DE LA PEÑA**

Interpretations of Machiavelli's moral theory: An updated review. . . . . 67-94

**JAVIER FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ**

The influence of the Spanish Constitution and constitutional jurisprudence in the configuration, development and consolidation of the Spanish labor relations system . . . . . 95-126

**ELIA MARZAL YETANO**

Cooperation or frustration. Concurrent national minorities: The Spanish case . . . . . 127-153

**THOMAS BAUMERT NUÑEZ**

Heinrich von Stackelberg and national socialism: A necessary correction . . . . . 155-190

**JULIÁN VILLODRE, ANNE-MARIE REYNAERS AND J. IGNACIO CRIADO**

External transparency and social media. Ministries and public agencies differential roles in Twitter. . . . . 191-220

**ANA BELÉN BENITO SÁNCHEZ AND ARACELI MATEOS DÍAZ**

Determinants of legislative corruption perception in Latin America (1990-2016) . . . . . 221-252



GONZALO SARASQUETA

Latin American social democracy asks to speak. The political account of the second presidency of Michelle Bachelet (2014-2018) . . . . . 253-283

**BOOK REVIEWS**

**NUEVA LITERATURA SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES**

JAVIER GARCÍA ROCA: *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*; ANTONIO LÓPEZ CASTILLO (dir.): *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europa. Diez años de jurisprudencia*; MANUEL ARAGÓN (coord.): *Recurso de amparo*; RICARDO CHUECA (dir.): *Las fronteras de los derechos fundamentales en la constitución normativa*, by Juan José Solozabal Echevarria . . . . . 287-303

CARLOS CLOSA, COSTANZA MARGIOTTA AND GIUSEPPE MARTINICO: *Between democracy and law. The amorality of secession*, by Josu de Miguel Bárcena. . . . . 304-307

THOMAS OLECHOWSKI: *Hans Kelsen, Biographie eines Rechtswissenschaftlers*, by Francisco Sosa Wagner . . . . . 307-336

**CONTRIBUTORS.** . . . . . 337-341

## **ARTÍCULOS**

---



# HANNAH ARENDT Y LA REPÚBLICA DE WEIMAR: UNA RELACIÓN OCULTA

## Hannah Arendt and the Weimar Republic: A hidden relation

CRISTINA SÁNCHEZ MUÑOZ

Universidad Autónoma de Madrid

cris.sanchez@uam.es

### *Cómo citar/Citation*

Sánchez Muñoz, C. (2021).

Hannah Arendt y la república de Weimar: una relación oculta.

*Revista de Estudios Políticos*, 192, 13-36.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.192.01>

### **Resumen**

El presente trabajo muestra las relaciones de Hannah Arendt con la República de Weimar a través de su obra. Aunque no hay referencias explícitas a la República, se mantiene la tesis de una presencia implícita —una relación oculta— que se muestra en la tematización de relevantes aspectos del análisis arendtiano. En este sentido, se ofrece un análisis en primer lugar de las influencias filosóficas del contexto de Weimar, especialmente de su maestro Jaspers. A continuación, se examinan los problemas que arrastraba la República de Weimar: la cuestión judía y el declive del Estado nación. Ambos problemas desembocan en la falta de solución a los derechos de las minorías. Por último, se exponen las ideas de Arendt sobre los consejos populares como sistema político, presente en el nacimiento de la República, pero también en otros momentos históricos, así como en otras tradiciones políticas. El trabajo acaba señalando la apuesta federalista de Arendt, conectada a los consejos populares.

### **Palabras clave**

Hannah Arendt; República de Weimar; derechos de minorías; asimilación judía; Estados nación; sistema de consejos federales; federalismo.

**Abstract**

This article shows Hannah Arendt's relationship with the Weimar Republic through her work. Although there are no explicit references to the Republic, the thesis of an implicit presence is maintained—a hidden relation—which is shown in the implicit theming of relevant aspects of Arendt's analysis. In this sense, an analysis is offered first of all of the philosophical influences of the Weimar context, especially of her teacher Jaspers. Next, the problems that the Weimar Republic was dragging along are examined: the Jewish question and the decline of the Nation-State. Both problems lead to the lack of a solution to the rights of minorities. Finally, Arendt's ideas about the people's councils as a political system, present at the birth of the Republic, but also in other historical moments and in other political traditions, are presented. The article ends by pointing out Arendt's federalist approach, connected to the councils.

**Keywords**

Hannah Arendt; Weimar's Republic; minority rights; Jewish assimilation; Nation-State; federal council system; federalism.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. UNA HIJA DE WEIMAR. III. LA CUESTIÓN JUDÍA. IV. EL DECLIVE DEL ESTADO NACIÓN. V. LOS CONSEJOS REVOLUCIONARIOS. VI. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Los datos de la biografía de Hannah Arendt nos muestran que era muy joven cuando se proclamó la República de Weimar. En su obra no hay grandes menciones a ese hecho histórico, tan solo esporádicas. Así, por ejemplo, en *Los orígenes del totalitarismo*, descrito como «un gran museo de los siglos XIX y XX» (Young-Bruehl, 2006), encontramos sobre todo referencias al hecho de la pervivencia de la Constitución de Weimar durante el régimen nacionalsocialista. No deja de ser sorprendente este silencio en una autora que analizó minuciosamente los grandes fenómenos y acontecimientos políticos de su tiempo<sup>2</sup>. Por consiguiente, la pregunta que se plantea en este trabajo es si, a pesar de la ausencia de referencias explícitas en la obra arendtiana, podemos, sin embargo, rastrear una presencia implícita de la República de Weimar, y en qué sentido. En definitiva, la tesis que se mantiene es que esa presencia implícita, esa sombra, es leída en términos de un fracaso. Un fracaso que no es exclusivo de Weimar, puesto que es el fracaso de la época moderna, y que, en el caso de la República, supuso un

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este trabajo se presentó en el *workshop* internacional «Weimar Moments. Constitutionalising Mass Democracy in Germany, Italy, Spain and Beyond», celebrado del 13 al 15 de noviembre del 2019, y organizado por la Universidad Autónoma de Madrid, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, el Max-Planck-Institut for European Legal History, la Goethe Universität y la Università degli Studi di Ferrara. Agradezco a mis colegas Agustín Menéndez y Jose Antonio García Sáez la invitación, y a los asistentes los pertinentes comentarios que me permitieron enriquecer el trabajo.

<sup>2</sup> Este silencio se traslada, a su vez, a los intérpretes de Arendt, pues hay una carencia de estudios sobre esta cuestión. Los escasos trabajos dedicados a una posible influencia de la República de Weimar en Arendt se centran o bien en aspectos como la influencia de la literatura de la época (Keedus, 2014) o en el desarrollo de una teología política en sus primeros escritos (Chacón, 2012). El camino que se sigue en este trabajo es distinto, por cuanto plantea cuestiones de estructura política, derechos y participación en la esfera pública.

fracaso a la hora de abordar la cuestión de las minorías, del derecho a tener derechos, y un fracaso en la formulación del Estado nación y la soberanía estatal. En consecuencia, podemos decir que, en realidad, Weimar se proyecta en muchos de los temas clave de las reflexiones arendtianas, como vamos a ver. Al mismo tiempo, también podemos observar reverberaciones de ese fracaso en un momento posterior de su obra, en su lectura de la *Crisis de la República*, ya en los años setenta, con su fuerte apuesta por el federalismo. Expondré que el hilo rojo que conecta los distintos momentos de su obra «contra Weimar» —la Weimar real y la Weimar proyectada por ella— es la crisis del Estado nación, y la alternativa a este en la forma de los consejos populares (*councils*) como representación del «tesoro perdido de las revoluciones». Es pertinente, en este sentido, plantear aquí cuáles serían los «momentos Weimar» (Kaplan y Koshar, 2012), esto es, aquellos momentos en los que se intenta establecer un Estado democrático, y cuáles son las razones de su fracaso. Para Arendt, como vamos a ver, la incapacidad para dar una respuesta política a la cuestión de las minorías y al «derecho a tener derechos» por un lado, y por otro, el no reconocer y proteger espacios políticos de participación para la ciudadanía —en términos de libertad positiva— como los que se expresan en los consejos populares, marcan la senda del fracaso.

En los textos arendtianos de los años treinta y cuarenta (Arendt, 1993a, 2007a) y, sobre todo, en *Los orígenes del totalitarismo* (1951) podemos rastrear su crítica (implícita) a la República de Weimar como una crítica a la modernidad y al fracaso del Estado nación de las democracias liberales. En este sentido, para ella el siglo XIX y la República de Weimar arrastran los mismos problemas —los elementos del totalitarismo— que emergen y cristalizan conjuntamente en el vacío político y social creado por la Primera Guerra Mundial. Estos elementos son el antisemitismo, el imperialismo, el racismo y la decadencia del Estado nación. La República, en este sentido, se vio lastrada por problemas —«corrientes subterráneas» las denomina Arendt— que estaban presentes en las sociedades modernas, en las tendencias políticas desde el XIX. En cierto sentido, constituyen el legado no resuelto de la Edad Moderna, al cual no se le supo dar una solución política. Adelantemos en este punto que, para Arendt, la política supone la salvaguarda de la condición humana de la pluralidad y del espacio público en el que puede aparecer esa pluralidad por medio de la acción y el discurso, y ello le hace mostrar preferencia por aquellas estructuras políticas, como los consejos populares como salvaguardas de la pluralidad.

## II. UNA HIJA DE WEIMAR

En 1920, año de la proclamación de la República, Hannah Arendt era una adolescente de catorce años, interesada por la filosofía, lectora de Kant y

Jaspers. En su familia no se practicaba el judaísmo: «La palabra “judío” nunca fue mencionada en casa. La conocí por primera vez en las observaciones anti-semitas de los niños cuando jugábamos en las calles. Entonces, por decirlo de alguna manera, me ilustré» (Arendt, 1993b: 6). Su familia se movía en el círculo de los profesionales liberales, partidarios de las ideas reformistas de la Ilustración que había transmitido el filósofo judío alemán Moses Mendelssohn en el siglo XVIII, y que se centraban en la demanda de la emancipación política y social de los judíos y su integración plena en la ciudadanía alemana. Su lugar de pertenencia, como a ella misma le gustaba contar era, en todo caso, la «filosofía alemana». En 1924, con dieciocho años, se traslada a Marburgo para asistir a las clases de Heidegger. En 1926, en Friburgo, estudia junto a Husserl. Y finalmente, en 1928 se doctora en Heidelberg con veintidós años, bajo la dirección de Karl Jaspers, con una tesis sobre el concepto de *amor* en Agustín de Hipona.

En esos años de formación universitaria, en el contexto de la República de Weimar, Arendt estaba profundamente comprometida con la filosofía, pero no con algún tipo de actividad política o de compromiso en términos de responsabilidad ciudadana. Esto vendría más tarde, lo que ella misma denomina su «despertar político», al enfrentarse al antisemitismo. ¿Podemos entonces apuntar algún tema relevante en su formación filosófica que estuviese bajo el influjo del espíritu de la República de Weimar? Para responder a esta pregunta tendremos que fijarnos en su entorno académico y no tanto en su relación con Heidegger, sino en la influencia de Karl Jaspers sobre su pensamiento, que se manifiesta a lo largo de toda su obra<sup>3</sup>. La propia Arendt en su intercambio epistolar con Jaspers reconoce que «cuando fui joven, usted fue la única persona que me educó». En Marburgo, al inicio de su formación universitaria, el conservadurismo, teñido de un fuerte nacionalismo, impregnaba las universidades alemanas (Young-Bruehl, 1993: 78-77). La comunidad académica universitaria se oponía a las reformas educativas auspiciadas por la Constitución de 1919, rechazando cualquier tipo de compromiso con la educación moderna, a la que consideraban una amenaza (Ringer, 1969: 77-80).

Destacaban las filosofías continuistas de la metafísica tradicional y los neokantismos. Sin embargo, ya algunos personajes, como Heidegger, sobresalían en un intento de traer la ontología griega al presente. El «rey oculto», como le llamó Arendt, se rodeó de brillantes estudiantes, como la propia Arendt o, más adelante, en Friburgo, Herbert Marcuse, Hans Jonas o Karl Löwith (Wolin, 2003). Podemos decir, siguiendo a Eilenberger, que los años

---

<sup>3</sup> Con Karl Jaspers mantuvo una profunda amistad durante toda su vida, que se refleja en la extensa correspondencia que ambos mantuvieron, desde 1926 hasta 1969.



veinte fueron un «tiempo de magos», donde filósofos como Wittgenstein, Cassirer, Heidegger o Benjamin buscaban nuevas respuestas y construían nuevos sistemas filosóficos<sup>4</sup>. Nada de eso, sin embargo, formó parte del camino académico de Jaspers. Como él mismo contaba, se le consideraba un «hereje» en la filosofía. Provenía de la psiquiatría y, además, se había enfrentado en la Universidad a los nacionalistas del claustrro defendiendo la libertad de expresión de los universitarios pacifistas (Young-Bruehl, 1993: 78-79). Su figura adquirió importancia tras la guerra, no en el estricto terreno filosófico, sino sobre todo en el terreno político, como una voz autorizada reconocida, a través de sus escritos en los que confronta el pasado alemán o problemas más recientes, como las armas nucleares. *El problema de la culpa alemana* (1946), *The atom bomb and the future of man* (1961) o *El futuro de Alemania* (1966) exponen ese compromiso público que Arendt calificó como propio de «un ciudadano del mundo» y que, desde una época temprana, proveería a Arendt de un modelo de responsabilidad política y moral, ciertamente opuesto al de Heidegger<sup>5</sup>.

Bajo la influencia de su amigo Max Weber, Jaspers enfatizó la necesidad de crear una ciudadanía crítica e informada. Para ello, la educación de la conciencia pública jugaba un papel fundamental, y el papel del filósofo debía ser educar, cultivar el carácter del individuo y sus facultades críticas. El concepto central era el de comunicación (*Grenzlose Kommunikation*), una comunicación que supone una apertura al otro y un rechazo, por tanto, de la soledad como presupuesto de la tarea del filosofar. Sin duda, esta centralidad de la comunicación con otros responde también a un contexto de apertura social, cultural y política representado en la República de Weimar. Arendt señala el importante giro que supone esta perspectiva: «Una filosofía que concibe la verdad y la comunicación como única cosa ha dejado la proverbial torre de marfil de la contemplación [...] es una especie de práctica entre hombres, no el desenvolvimiento de un individuo en su soledad auto-elegida. Por lo que sé, Jaspers es el primer y único filósofo en haber protestado contra la soledad» (Arendt, 1990: 71). Si bien la propuesta de Jaspers no es esencialmente política (Straehle, 2015: 24), sí que hay una influencia en Arendt, en

---

<sup>4</sup> Como relata Eilenberger, de los cuatro filósofos estudiados, solo Cassirer mostró un apoyo explícito a la República de Weimar (2019: 100), que se manifestó muy claramente en su conferencia de 1928 titulada «La idea de una constitución republicana».

<sup>5</sup> Recordemos en este punto que Jaspers estaba casado con una judía, Gertrud Mayer. En 1937, debido a su matrimonio, Jaspers fue apartado de la Universidad. En 1945, antes del final de la guerra, hubo planes para deportarlos a él y a su mujer a un campo de concentración, pero la llegada de las tropas aliadas lo impidieron finalmente (Clark, 2002: 200).

su desarrollo posterior de la pluralidad como condición de la política y en la importancia de la comunicación y el diálogo como constitutivos de la acción.

A lo largo de esos años de juventud, coincidentes con la República de Weimar, se va perfilando en Arendt lo que será uno de los grandes temas de su obra: el antisemitismo y sus consecuencias sociales y políticas. A decir de Antonia Grunenberg: «Al final de la república de Weimar, solo Arendt comprendió el creciente antisemitismo como la apertura de una nueva era, mientras que Jaspers criticó el antisemitismo bajo los términos de la razón liberal» (2007: 1003). Efectivamente, tras la culminación de su tesis doctoral sobre el amor en Agustín de Hipona, Arendt emprende el análisis de los escritos de la judía berlinesa del siglo XVIII Rahel Varnhagen. El estudio de Varnhagen por un lado y, por otro, su encuentro y amistad con Kurt Blumenfeld, marcan su camino filosófico y político hacia la comprensión del antisemitismo y sus consecuencias.

Blumenfeld, de la misma generación que Jaspers, era en los años veinte el secretario de la Organización Sionista Alemana. A través de él, de la amistad que iniciaron en esos años, y que continuaría a lo largo de sus vidas hasta su ruptura a raíz de la publicación de su libro sobre Eichmann, Arendt conoció los problemas políticos y sociales de la asimilación de los judíos (Young-Bruehl, 1993: 109 y ss.), que posteriormente ella aborda en sus *Escritos judíos*. La biografía de Varnhagen, escrita desde 1919 hasta 1933, muestra una lucha sobre la autoconstatación de la identidad judía, que finalmente es aceptada como identidad política: «La cosa que toda mi vida me pareció la mayor vergüenza, y que fue la pena y la desgracia de mi vida —haber nacido judía— de ninguna manera quisiera ahora habérmela perdido» (Arendt, 1974: 3). Lo que me interesa resaltar aquí es cómo Arendt, a través de esta compleja obra de juventud, en realidad plantea un escenario —y unas consecuencias políticas— muy similar al que ella misma estaba viviendo en la República de Weimar: el del espejismo de la asimilación de los judíos en la sociedad y la cultura alemanas. Si bien podemos decir que Rahel Varnhagen se había considerado a sí misma como una «hija de la Aukflarung», Arendt, igualmente, se consideraba una «hija de la cultura alemana», pero ambas verían cómo eran consideradas en realidad unas «hijas espurias» tanto de la Aukflarung como de la cultura alemana.

### III. LA CUESTIÓN JUDÍA

La *cuestión social*, como se ha puesto de manifiesto repetidamente en las lecturas sobre el fracaso de la República, es sin duda una de esas fuerzas centrífugas que provocaron su desplome, materializado en la confrontación entre el

capitalismo y una idea de igualdad social (Kershaw, 1990). Pero otro tema estaba también muy presente y larvado desde el siglo XIX, al que Arendt dedica buena parte de sus análisis desde sus años de juventud: *la cuestión judía*. La situación social, política y jurídica de los judíos en Alemania nos muestra otra constelación de problemas relevantes, de los que Arendt dará buena cuenta: el antisemitismo, los problemas de la asimilación, los derechos de las minorías y el fracaso de los «derechos del hombre»<sup>6</sup>.

En 1897 hicieron su aparición los primeros movimientos políticos antisemitas en Alemania, Austria, Francia y Rusia. Wilhem Marr, el padre del antisemitismo moderno, publicó en ese año su ensayo *El camino hacia la victoria del germanismo sobre el judaísmo*, y organizó la Liga Antisemita. Con ello había nacido el antisemitismo moderno, caracterizado por considerar a los judíos no desde el punto de vista religioso, sino racial, como un poder extranjero, enemigo del nacionalismo, e incorporando el antisemitismo en el discurso de los partidos políticos. Desde finales del XIX existían en Alemania partidos nacionalistas (pangermanistas) que apoyaban el imperialismo alemán y propugnaban la exclusión de los judíos de los derechos civiles y políticos alcanzados desde mediados del XIX. Imperialismo y antisemitismo iban de la mano. «El antisemitismo impregnó todos los movimientos conservadores alemanes, y se consideró indispensable para la consideración de los intereses nacionales» (Karady, 2000: 245). La configuración del judío como la alteridad negativa impregnaba los discursos sobre la articulación de la identidad alemana. Eran percibidos

---

<sup>6</sup> La emancipación de los judíos —el reconocimiento de la igualdad de derechos con el resto de la ciudadanía— tiene lugar en Prusia a instancias de los reformadores, movidos por las ideas ilustradas. En 1812 se promulga el Decreto de Emancipación. Este otorgaba a los judíos el estatus de ciudadanos, con los mismos derechos civiles y libertades que los gentiles, admitiéndolos en las universidades. Sin embargo, años más tarde el Decreto ya no se aplicaba. Hacia 1847 existían cerca de dos docenas de diferentes *leyes para los judíos*. La completa emancipación siguió un camino tortuoso, lleno de estatutos contradictorios y que denegaban en muchos casos los derechos plenos conferidos en 1812, al tiempo que el antisemitismo de la sociedad y las élites seguía muy presente. En la Constitución postrevolucionaria de 1850, se señalaba la no discriminación por razones religiosas, pero al mismo tiempo también se decía (art. 14) que, a pesar de la libertad religiosa, la religión cristiana constituía la base de todas las instituciones del Estado (Mosse, 1995: 84 y ss.). En 1869, finalmente, se reconoció la emancipación plena de los judíos en todo el territorio alemán. Emancipación, asimilación y antisemitismo se cruzaban en este complejo panorama. En este sentido, por ejemplo, Daniel Goldhagen, entre otros estudiosos del Holocausto, señala que durante el período nazi el antisemitismo no fue producto del adoctrinamiento político de las élites, sino que la población *ya era* antisemita, las creencias antisemitas eran ampliamente compartidas (Goldhagen, 2019).

como elementos extraños a la nación alemana. El antisemitismo, además, estaba muy presente no solo en el Ejército, sino también en la cultura y las universidades.

En este sentido, Enzo Traverso sostiene que, en realidad, no se produjo un diálogo entre judíos y alemanes, ni siquiera en la República de Weimar: «Jamás los alemanes tomaron a los judíos como interlocutores». Lo que se produjo, lejos del diálogo o la simbiosis, fue un «monólogo judío» (Traverso, 2005: 15)<sup>7</sup>. De una manera similar, y de acuerdo con ello, para Arendt no hubo tal diálogo, y mucho menos pluralismo, sino *asimilación*, abocando a los judíos a ser o bien parias o bien advenedizos (los «judíos excepcionales»), como vamos a ver.

Desde la promulgación del Decreto de Emancipación de 1812, el precio que pagar por la ansiada igualdad de derechos fue la *asimilación*, entendida en términos de aculturación. Emancipación y asimilación iban de la mano. La asimilación se planteaba como el precio a pagar por la emancipación. La integración de la población judía significaba a la vez un proceso de secularización en consonancia con una «modernización» del judaísmo (Mosse, 1995: 81). Los primeros en desear la asimilación, esto es, la aceptación social, serían los intelectuales judíos. Esa aceptación por parte de los gentiles les era otorgada porque constituían «judíos de excepción», diferenciados del pueblo judío «ordinario» (usualmente identificados con los judíos provenientes del Este de Europa, los ashkenazis). Esto creaba la paradoja de que se les exigía ser y no ser judíos. La asimilación significó, en palabras de Arendt, «ser individuos, como los otros, fuera de casa, y judíos en casa» (Arendt, 1998a: 74). Esto es, la paradójica figura del *non-jewish Jew*.<sup>8</sup> En sus propias palabras: «Lo que la sociedad no judía requería era que el recién llegado estuviese “educado” como ella misma y que, aunque no se comportara como un “judío ordinario”, fuese y produjese algo fuera de lo ordinario, dado que, al fin y al cabo, era un judío» (*id.*).

Por consiguiente, estaban condenados a la originalidad, a despuntar como individuos y destacarse de los «hermanos retrasados». Ese afán de distinción dio lugar a la creación del estereotipo psicológico del judío, expresión de la

---

<sup>7</sup> En el mismo sentido, Scholem, citado por Traverso (2005: 59) y Heinrich Mann, entre otros. Traverso argumenta en contra de la idea —y mito— de «la simbiosis» judío-alemana: «Esta no llega a ser más que un fenómeno cultural interno de la comunidad judía, y no vinculado a una vida social común entre los dos grupos que supuestamente la formaban» (*ibid.*: 60). Para Traverso, este mito no debe interpretarse sin embargo como una mirada *a posteriori* de los historiadores sobre la historia alemana, sino que refleja un fenómeno realmente existente: «La ilusión judía de pertenecer a Alemania» (*ibid.*: 63).

<sup>8</sup> Isaac Deutscher, citado por Traverso (*ibid.*: 69).

*judeidad* (*Jewishness*). Sus atributos serían la humanidad, la amabilidad, la exención de prejuicios y la sensibilidad ante las injusticias. Por otro lado, el «judío ordinario» sería descrito bajo el estereotipo de inhumanidad, avaricia, insolencia, servilismo y determinación para seguir adelante (*ibid.*: 75). Arendt destaca el hecho de que los judíos tuviesen que elegir entre seguir siendo un *paria social*, esto es, un extranjero no asimilado, o un *advenedizo* (*parvenu*), identificado con lo excepcional, que no acababa de asumir su diferencia sin avergonzarse: «El judío sentía simultáneamente el pesar del paria por no haber llegado a ser un advenedizo y la mala conciencia del advenedizo por haber traicionado a su pueblo y trocado la igualdad de derechos por los privilegios personales» (*id.*).

Por tanto, *parvenus* (judíos excepcionales) o *parias* eran las identidades políticas, las posiciones políticas que podían adoptar los judíos en el marco de la asimilación. Sin embargo, también hubo reacciones a la asimilación dentro de la misma comunidad judía. Algunos, como el filósofo Martin Buber, se replegaron en la búsqueda de un pasado no asimilado en las raíces comunitarias, relacionado con la mística y la religión. Otros propugnarían un nacionalismo judío con la vista puesta en Palestina, como Kurt Blumenfeld. Y, finalmente, tendríamos a aquellos a los que Arendt denominará «parias conscientes», tomando este término de Bernard Lazare, periodista judío francés (1893), defensor de Dreyfus. El paria consciente es aquel individuo que plantea su entrada en la esfera pública reconociendo su diferencia, en este caso como judíos, sacando a la luz por tanto su identidad y planteándola como una cuestión no de mero triunfo social, sino política: «Una admisión de los judíos en las filas de la humanidad *como* judíos» (Arendt, 2007d: 275). Para Arendt, la autoconciencia de este tipo de paria supone una tradición perdida, representada únicamente por individuos aislados —no por grupos o colectivos— tales como Heinrich Heine, Rahel Vargahen, Bernard Lazare, Franz Kafka o Walter Benjamin, entre otros. Se trata de personas que no aceptan la conformidad ni la renuncia a su identidad (Sánchez, 2003). Así, Arendt señalará en este sentido: «Cuando uno es atacado como judío, solo puede contestar como judío, bajo la identidad que es objeto de ataque, no como alemán o francés, no como defensores de los derechos humanos» (Arendt, 1993b: 12). Con esta afirmación la cuestión de la identidad diferenciada se expone no ya como un problema *social*, de aceptación social, de conformismo, sino *político*. La asimilación, en este sentido, mostraba una falsa igualdad, una igualdad social que usurpaba la genuina igualdad política.

La República de Weimar mantuvo también el asimilacionismo tan presente en la historia de la Alemania moderna. La integración de los judíos se identificaba con la asimilación, con la existencia de los *judíos excepcionales*

en las artes, la cultura... Weimar fue conocida como una «República judía»<sup>9</sup>. La experimentación artística vanguardista, anticonformista y crítica, creó un falso clima de libertad, mientras que, al mismo tiempo, la literatura popular antisemita alcanzaba una gran difusión. El antisemitismo extremo no hacía más que crecer, convirtiendo a los judíos en chivos expiatorios de los problemas políticos que arrastraba Alemania. Como señalan Traverso (2005) o Peter Gay (1968), la aparente «integración» solo se correspondía con una minoría de intelectuales *avant garde*, mientras que el resto de las instituciones culturales seguían siendo conservadoras y antisemitas<sup>10</sup>. Los intelectuales judíos se identificaban con la cultura alemana y la experimentación cultural que se produjo en Weimar, pero la *cultura alemana* hacía tiempo que había decidido que no formaban parte de ella.

#### IV. EL DECLIVE DEL ESTADO NACIÓN

Otro de los temas que Arendt resalta en su reflexión larvada sobre la República de Weimar es, precisamente, el análisis de las condiciones sociopolíticas sobre las que esta se construyó, condiciones que, en realidad, hereda como «corrientes subterráneas» de la historia europea, en expresión de Arendt, y que hacen que la República nazca ya lastrada. Entre estas condiciones, además del antisemitismo, se encuentra la «decadencia del Estado nación» (Arendt, 1998a). La República y su Constitución intentaron crear un Estado nación moderno. Sin embargo, entre otros problemas, se encontraron con la situación de las minorías y poblaciones desplazadas y, a su vez, la existencia de esas minorías puso de manifiesto las debilidades de la estructura estatal, incapaz de dar una respuesta política. Durante el período de entreguerras, señala Arendt, «el auge del imperialismo y los panmovimientos minaron desde el exterior la estabilidad de los Estados nación [...]. La desintegración interna comenzó solamente después de la Primera Guerra Mundial, con la aparición de minorías creadas por los tratados de paz y de un movimiento constantemente creciente de refugiados» (Arendt, *ibid.*: 227). Así, señala cómo después de la Primera Guerra Mundial esta situación produjo un debilitamiento de la estructura institucional jurídico-política que hacía posible la protección de los derechos de aquellos que habitan dentro de sus

<sup>9</sup> No solo por la influencia de los intelectuales judíos, sino porque el padre del borrador de la Constitución de 1929 fue Bruno Preuß, abogado judío y político liberal.

<sup>10</sup> «La cultura de Weimar fue creación de los *outsiders*, propulsada por la historia hacia el interior, por un corto momento de tiempo, frágil, vertiginoso» (Gay, 1968: XIV).

fronteras<sup>11</sup>. Su rápida desintegración después de la Primera Guerra Mundial llevaba aparejada la pérdida de la estructura formal del Estado como garante de los derechos.

Para Arendt, en realidad *Estado nación* es un término que contiene dos experiencias políticas antagónicas y dos lógicas contradictorias<sup>12</sup>: mientras que el *Estado* hace referencia a un marco legal que acoge en su seno la pluralidad de individuos, la *nación* supone una homogeneidad —étnico-religiosa— esto es, un sentido fuerte de comunidad articulada en torno a un cuerpo étnico o religioso compartido donde los sentimientos y las emociones juegan, además, un papel importante<sup>13</sup>. A lo largo del XIX, los nacionalismos fueron dibujando un mapa de Europa en el que las minorías no encajaban en ese modelo del cada vez más presente nacionalismo étnico. Tras la Primera Guerra mundial, los tratados de minorías agravaron aún más la situación de ingentes masas de personas sin Estado y sin derechos<sup>14</sup>. En este sentido, Hannah Arendt describe

<sup>11</sup> «El propósito de toda legislación sobre minorías fue despolitizarlas, para lo cual la autonomía cultural pareció ser el instrumento apropiado» (Arendt, 2007b: 26). Por tanto, la asimilación cultural fue el instrumento por excelencia, pero no el reconocimiento pleno de derechos. En contraste con la situación en Estados Unidos, donde Arendt llega tras diecisiete años como apátrida, afirma: «En América, la asimilación no es el precio a pagar por la ciudadanía».

<sup>12</sup> En una reseña de 1944 al libro *La Nation*, de J. T. Delos, Arendt distingue *Estado* y *nación* de la siguiente manera: «Un pueblo se convierte en Nación cuando llega a una conciencia histórica de sí mismo; como tal, está unido a la tierra [...] donde la historia ha dejado sus huellas. Representa el *milieu* en el que el hombre nace, una sociedad cerrada a la que se pertenece por derecho de nacimiento. El Estado, de otro lado es una sociedad abierta, gobernando un territorio donde su poder hace y resguarda la ley. Como institución legal, el Estado solo conoce ciudadanos, sin importar su nacionalidad; su orden legal está abierto a todos los que viven en su territorio» (Arendt, 1993d: 208).

<sup>13</sup> Para Christian Volk, la posición de Arendt en contra de la homogeneidad étnica nacionalista es también una respuesta a la teoría de Carl Schmitt y su idea de una comunidad política con una raza, lengua, cultura y tradición común (Volk, 2010). Por el contrario, Arendt —y su apuesta filosófico-política de la pluralidad como condición de la política— rechaza cualquier tipo de unidad nacional, señalando las consecuencias de ello: desnaturalización, apatridia y desplazamiento.

<sup>14</sup> En el art. 113 de la Constitución de Weimar se establecía que «el Estado respeta la identidad de las minorías étnicas, culturales y lingüísticas». Sin embargo, este reconocimiento «no refleja ninguna percepción de las minorías nacionales o étnicas como componentes valiosos de una sociedad pluralista, sino que es un medio de asegurar la autoridad alemana sobre las provincias en litigio y de mejorar la situación de la población de etnia alemana que se había convertido en ciudadanos de Estados

la transformación del Estado nación como el paso de dejar de ser un instrumento de la ley para ser un instrumento de la nación, o lo que es lo mismo, pasar de afirmar la igualdad ante la ley a privilegiar la voluntad de la nación y, por tanto, el interés nacional. Cuando ese delicado equilibrio entre el igualitarismo legal, por un lado, y el interés de la nación, por otro, se quebró, Europa tuvo que hacer frente a la situación de los apátridas y refugiados en las peores condiciones para estos. «El interés nacional tenía prioridad sobre la ley mucho antes de que Hitler pudiera declarar “justo es lo que resulta bueno para el pueblo alemán”» (*ibid.*: 231). En 1933, la supremacía de la voluntad de la nación sobre todas las instituciones legales era mayoritariamente aceptada. En otras palabras, el Estado había sido conquistado por la nación (Beiner, 2000).

Los tratados de paz crearon dos grupos de personas al margen del derecho: las minorías y los apátridas, obligados a vivir o bien bajo la ley de excepción de los tratados para minorías, y por tanto como derechos especiales, o bien bajo la más absoluta ilegalidad en el caso de los apátridas. Esas masas de personas privadas de un reconocimiento social, político y jurídico, se revelaban como superfluas y prescindibles para los Estados. ¿Qué hacer con ellas? En los Estados democráticos «el único sustitutivo práctico de una patria inexistente era un campo de internamiento» (Arendt, 1998a: 238). En los regímenes totalitarios, los campos de exterminio ofrecerían la «solución» a las masas superfluas: «Antes de hacer funcionar las cámaras de gas —señala Arendt— los nazis habían estudiado atentamente el problema y descubierto con gran satisfacción que ningún país había reclamado a aquella gente» (*ibid.*: 247).

Pero además, ese análisis de la decadencia del Estado nación le permite a Arendt formular una de sus tesis que más eco han tenido en lecturas recientes de su obra<sup>15</sup>: la importancia del *derecho a tener derechos*. A su vez, esta idea nos muestra también la centralidad que ocupa el concepto de *ciudadanía* en el pensamiento arendtiano como la vía por excelencia para estar políticamente en el mundo. El derecho a tener derechos, en este sentido, revela una demanda de inclusión en la ciudadanía y una denuncia contra la exclusión social y política de sujetos insertos en grupos minoritarios. Los refugiados y apátridas se encontraban sin derechos, al carecer de la protección y garantía de los mismos por parte de un Estado que los reconozca como sujetos jurídicos. Habían sido expulsados de la esfera social y política, para ser devueltos al mundo indiferenciado de la naturaleza, «a la desnudez del ser humano», en palabras de Arendt

---

no alemanes» (Schönwälder, 1996: 49). Sin una explicación más detallada de quiénes eran estos grupos de lengua extranjera y cómo se debían proteger sus derechos, la disposición constitucional no se pudo aplicar.

<sup>15</sup> Véase al respecto Lang y Williams (2005), Benhabib (2018) y Gündogdu (2015).



(a la «nuda vida» en términos de Agamben). No se trata, por tanto, únicamente de una carencia de derechos, sino de la falta de una identidad política y social, la carencia de un mundo compartido con otros en el que puedan ser reconocidos como sujetos plenos y, por tanto, puedan ser sujetos políticos. Por ello, la carencia de derechos afecta en realidad a la misma condición humana, a la posibilidad de realizar acciones —palabras y hechos dirá Arendt— en el espacio público<sup>16</sup>.

Los ropajes que cubren esa desnudez, entonces, son los derechos, pero ¿a qué derechos se refiere Arendt? Su crítica a los derechos humanos consagrados en las declaraciones de derechos de finales del XVIII debe entenderse como una afirmación de que la única manera de tener derechos es desde la pertenencia a una comunidad política, esto es, a un Estado. Pero «desde el comienzo —dice Arendt— la paradoja implícita en la declaración de derechos humanos inalienables consistió en que se refería a un ser humano “abstracto” que parecía no existir en parte alguna» (*ibid.*: 248). Los apátridas y refugiados carecían de un Estado, que era la única estructura legal que podía garantizar los derechos, pero, además, tampoco ningún Estado quiso enfrentarse políticamente a esa situación. Los derechos humanos se convirtieron en un tipo de ley *adicional*, en un derecho de excepción para aquellos que no tenían nada mejor a lo que recurrir. El «derecho a tener derechos» hace referencia, pues, al derecho a pertenecer a alguna comunidad político-jurídica, el derecho a ser reconocido como ciudadano de un Estado en el cual poder ejercer los derechos de ciudadanía. Los «derechos de los otros», de aquellos expulsados de la comunidad política de reconocimiento mutuo, son los que están en juego en la definición misma del Estado nación, en los requisitos que se establezcan para reconocer la pertenencia en términos de ciudadanía. Y lo que ocurrió en el período de entreguerras es que la nación le ganó la jugada al Estado, afirmando criterios

---

<sup>16</sup> Gunther Stern, conocido como Gunther Anders, primer marido de Hannah Arendt, expresa esa condición de desarraigo y el anhelo de la asimilación en un breve relato de ficción titulado *Learsi* (1933). En él cuenta la siguiente historia: el personaje, Learsi («Israel» al revés), se instala como extranjero en el país en el que ha recalado: Topilia. Intenta buscar una habitación donde dormir y se fija en un hotel donde en la puerta figura un lema: «Libertad». Atraído por ello, se instala en ese hotel, aunque nunca consigue una habitación, pues siempre está lleno. Pasa noches en el trastero, en habitaciones de servicio... y establece relaciones cordiales con los otros huéspedes del hotel, intentando ser aceptado como huésped. Se consuela pensando que, al fin y al cabo, los demás huéspedes solo poseen su habitación, mientras que él puede habitar todo el hotel. Finalmente, le acusan de haber robado la insignia del hotel, «Libertad»; es expulsado del hotel y obligado a buscarse un nuevo lugar, una nueva «patria» (Anders, 2010).

de pertenencia en torno a la identidad colectiva étnica y dejando fuera, por tanto, a los que no compartían esos criterios.

Estos elementos que hemos visto —antisemitismo, minorías, refugiados, apátridas— arrastran, por tanto, problemas no resueltos a los que se les dará una solución totalitaria. En sí misma, la existencia de refugiados y apátridas no es —no tiene por qué serlo— necesariamente totalitaria, ni tampoco los movimientos nacionalistas o la expansión imperialista económica. Pero esos elementos gestaron *soluciones* que portaban ya características totalitarias, como la violencia ejercida contra grandes masas de población o la privación masiva de derechos. El problemático legado del siglo XIX en términos de «corrientes subterráneas de la historia» afloró violentamente cuando un partido totalitario en el poder entendió que, en realidad, las condiciones para hacer efectiva la máxima totalitaria «todo es posible» ya estaban dadas y aceptadas por la sociedad. En el período de entreguerras, los Estados nacionales europeos no fueron capaces de poner orden en el caos y la violencia, ni dar soluciones políticas, tal y como pudo verse en la República de Weimar.

## V. LOS CONSEJOS REVOLUCIONARIOS

Arendt es crítica con la democracia liberal. Por *democracia* entiende no tanto la protección de ciertos derechos básicos como «la activa participación de la gente en las decisiones de los asuntos públicos» (Arendt, 2018b: 256)<sup>17</sup>. De acuerdo con ello, su concepto de libertad política se trasluce como autogobierno por medio de la participación. Sin este sentido de libertad, la política no tendría sentido: «La *raison d'être* de la política es la libertad, y el campo en el que se aplica, es la acción»<sup>18</sup> (Arendt, 1996: 158). Su propuesta normativa acerca de lo que debería ser la política se enmarca, pues, dentro de la tradición del republicanismo cívico (Vallespín 2006; Sánchez, 2003; Brunkhorst, 2001).

---

<sup>17</sup> En este sentido, afirma lo siguiente: «[...] si entendemos por democracia el gobierno por parte del pueblo o [...] el derecho de todos a participar en los asuntos públicos y a aparecer en la esfera pública y hacerse escuchar, entonces, hemos de decir que dicha democracia nunca se ha encontrado en buena forma dentro del Estado nación» (Arendt, 2018b: 260).

<sup>18</sup> De una manera similar, en los años cincuenta, Franz Neumann desarrolla una idea de libertad política parecida en su texto «The concept of political freedom» (1953). Pero Arendt detecta muy tempranamente que el problema con las democracias liberales, como la República de Weimar, es que no garantizan la libertad política entendida como la posibilidad de participar en el espacio público de una manera distinta a la vía de la representación.

En este sentido, podemos decir que la crítica implícita a la República de Weimar se refleja en un compromiso con un entendimiento de la democracia que no se centra en la representación y el pluripartidismo, sino que mantiene una idea de libertad positiva que se reflejaría en los consejos populares, esto es, en una democracia participativa. La política en Arendt se construye desde abajo, desde las experiencias cotidianas, desde el hablar y actuar de la gente en el espacio público. Por el contrario, la tradición de la filosofía política europea (Rousseau, Locke, Hobbes...) se centraría en las formas de dominación y en las instituciones y derechos. Como vamos a ver, Arendt no renuncia a las instituciones o a los derechos liberales clásicos, no prescinde ni mucho menos de ellos, pero pone el acento en la ciudadanía, con una intensa participación de la misma.

Arendt privilegia los consejos populares como expresión de la acción política y la libertad, fundamentalmente en su obra *Sobre la revolución* (1963). Entre ellos, cita los consejos revolucionarios de soldados y trabajadores de la Revolución de noviembre de 1918 en Alemania, entre otros. Pero antes, ya tempranamente en su obra, había hablado de los consejos, aunque ligados a los derechos de las minorías. Concretamente aparecen en los llamados *Escritos judíos* de los años cuarenta (Arendt, 2007a). Esto nos revela algo importante, y es que, su propuesta sobre la posibilidad de *otra forma de Estado* está ya presente en su crítica al fracaso de la democracia y de la política previo al totalitarismo.

Así, vemos en su artículo «To save the Jewish homeland», de 1948, a propósito de la creación de un Estado judío en Palestina, la siguiente propuesta:

Una estructura federada debería apoyarse en consejos comunales árabe-judíos, los cuales implicarían que el conflicto entre árabes y judíos debe ser resuelto en el nivel más cercano a la base, y más prometedor, de proximidad y vecindad [...]. Autogobierno local y *consejos municipales y rurales* compuestos por árabes y judíos, en pequeña escala y tan numerosos como sea posible, son las únicas medidas políticas realistas que pueden mostrar eventualmente el camino hacia la emancipación de Palestina (Arendt, 2007c: 400. Cursivas añadidas).

En realidad, Arendt aquí no habla de los consejos en los términos en los que lo hará posteriormente, en los años sesenta: como acción política espontánea (por ejemplo, en el caso de los consejos de la Revolución húngara de 1956 frente a los tanques rusos). Más bien refleja los consejos como la forma para garantizar la pluralidad inherente a los individuos mediante la participación en la vida cotidiana, en las conversaciones con los vecinos, de carácter más comunicativo, donde todos aparecen y son escuchados. Y esto, por contraposición a la fórmula de los partidos y el Gobierno estatal, que no

garantizarían esa pluralidad. Por tanto, creo que podemos sostener que su apuesta por los consejos es también —tempranamente— una apuesta normativa contra el fracaso de los Estados europeos y, por consiguiente, también de la República de Weimar a la hora de reconocer tanto la importancia de la libertad positiva como la pluralidad —las minorías, los derechos de esas minorías— frente a una asimilación homogeneizadora, como hemos visto.

En su propuesta de los consejos, desde los años cuarenta hasta los sesenta, podemos ver cómo confluyen distintas tradiciones de los mismos (Muldoon, 2018). De una parte, como hemos visto, aparecen muy pronto en su obra, en relación con su análisis de la situación en Palestina. Pero también nos encontramos de una manera muy marcada su análisis de los consejos en la Revolución americana, por un lado, y la lectura de los consejos revolucionarios obreros de principios del siglo xx, por otro. Es en los Estados Unidos donde ella encuentra la fecunda tradición histórica de los consejos desde la fundación de la república americana. Allí se asombra de la riqueza del tejido asociativo, de los *town meetings* (Young-Bruehl, 1993). Son muchos los temas que se entrecruzan en la lectura que ella hace de la política americana en este punto. Podemos hacer una lectura de *Sobre la revolución* y «el tesoro perdido de las revoluciones», según sus propias palabras, como la proyección del fracaso de la Revolución francesa —y de la República de Weimar— en el tratamiento de la cuestión social y en el —discutido— énfasis de Arendt en la autonomía de lo político frente a la economía. Pero lo que resaltaré aquí será la relación entre la política revolucionaria y el gobierno constitucional, y la alternativa que Arendt propone.

Mientras que en Europa los consejos habían estado ligados al marxismo (caso de los consejos de 1918), en Estados Unidos estaban ligados al republicanismo, a la fundación de «cuerpos políticos civiles», tal y como se expresaban en el Pacto del Mayflower. Para Arendt, uno de los grandes logros de la política revolucionaria americana fue «la abolición consecuente de la soberanía en el seno del cuerpo político de la república» (Arendt, 1998b: 207). Frente a una idea rousseauiana de soberanía en la que, para ella, se sostiene «la peligrosa ficción del Pueblo como Uno» ella propone una idea de la política como pluralidad irreductible. Su propuesta de política de los consejos tiene lugar mientras lee en los años cincuenta a los clásicos del republicanismo cívico: Montesquieu, Tocqueville, Maquiavelo... Entre sus postulados más relevantes estarían la importancia del bien común, un bien que se alcanza en el transcurso de la participación, y la relevancia de la virtud cívica, de participar, de actuar y mostrarse en público. En el republicanismo americano, la constitución es un elemento fundamental, pues para Arendt, al otorgar un papel central a las promesas mutuas que se materializan en la constitución, lo que protege la libertad entonces es una república con una constitución.

A lo largo de su teoría, ella prioriza el momento del comienzo, los momentos fundacionales de la comunidad política. La acción, la praxis política es comienzo, implica la irrupción de algo nuevo. Pero esto no significa una similitud con Schmitt<sup>19</sup> o, más recientemente, con Ranciere. Para ella, «lo que salva el acto del comienzo de su propia arbitrariedad es que lleva su propio principio dentro de sí mismo» (*ibid.*: 293), es decir, la visión de una vida política compartida basada en la deliberación común y en las promesas mutuas. No es por tanto cualquier comienzo disruptivo, cualquier acontecimiento por el mero hecho de serlo, sino comienzos —acciones— que conllevan la apertura de nuevos espacios públicos, nuevos espacios de libertad. Para Arendt, el espíritu mismo de la fundación de la república americana presupone el ideal de un «contrato mutuo por el cual las personas se unen para formar una base común en la reciprocidad» (*ibid.*: 232).

Junto a la idea de «comienzo», otra idea asociada a esta es la de lo «extraordinario». Para Arendt, la manera de introducir lo «extraordinario» (los nuevos comienzos disruptivos) dentro de lo «ordinario» (la estabilidad legal-constitucional) es mediante los sistemas de consejos. Andreas Kalyvas, en este sentido, refiere cómo «una política democrática extraordinaria podría ser interpretada tentativa y provisionalmente por implicar altos niveles de movilización colectiva; amplio apoyo popular para algunos cambios fundamentales; el surgimiento de espacios públicos irregulares e informales, y la formación de movimientos extrainstitucionales que desafían directamente el equilibrio de fuerzas establecido» (Kalyvas, 2008: 6). Por tanto, en ningún caso lo extraordinario surge fuera de la ley. Por el contrario, y de acuerdo con Kalyvas, Arendt mantuvo la posibilidad de reconciliar la política extraordinaria con un Gobierno constitucional duradero para salvar la experiencia de la libertad política dentro de un marco jurídico firme. Trató de mantener vivo el «espíritu

---

<sup>19</sup> No comparto en este punto la idea de un posible diálogo o acercamiento entre Arendt y Schmitt, como el que señala, por ejemplo, Jay (1985). Por el contrario, creo que la centralidad que Arendt otorga a la pluralidad humana como condición de la política, por un lado, y a la permanencia de las instituciones como vallas protectoras de esa pluralidad, por otro, la distancian absolutamente de Schmitt. Anna Jurkevics muestra cómo Arendt fue una atenta lectora de Schmitt y crítica con sus postulados. Ambos autores analizan el declive del Estado nación, pero Arendt, como hemos visto, subraya la incapacidad de este para asimilar los derechos de las minorías como derechos de ciudadanía, algo que estaba muy lejos de los intereses de Schmitt. De otro lado, otra diferencia importante es que en Arendt «su teoría del proceso político, los vínculos de la sociedad civil, culminan en un contrato (una constitución) que contiene un núcleo normativo: un compromiso con la libertad y pluralidad. Ella lee la teoría de Schmitt como carente de tal núcleo normativo» (Jurkevics, 2017: 350).

revolucionario» durante la legislación ordinaria desviándolo hacia un sistema de consejos constitucionales constituyentes. Arendt no está pensando en ningún caso en la «revolución permanente» via consejos. Los consejos son a la vez consejos constituyentes —tal y como se intentó fallidamente en la República de Weimar y en la Constitución<sup>20</sup>—, y una vez que la constitución es creada y promulgada, esta proporciona el marco jurídico-político para que los consejos puedan seguir o crearse otros nuevos, esto es, una constitucionalización de «lo extraordinario».

Los consejos como formas asociativas son, pues, un marco para el ejercicio de la libertad pública. Pero como la acción constituye el motor que les permite andar su camino, también presentan los mismos problemas que la acción política, y las tensiones no resueltas en la propia historia y desarrollo de los consejos aparecen con claridad: su permanencia y durabilidad en el tiempo. Si la fundación, el comienzo, era el objetivo y el fin de la revolución, entonces el espíritu revolucionario no era meramente el espíritu de empezar algo nuevo, sino de empezar algo permanente y duradero. ¿Cómo se puede mantener y preservar ese momento inicial de la fundación de un nuevo espacio de libertad con un proceso posterior de institucionalización —y burocratización— del mismo? ¿Cómo combinar el inicio con el proceso? Se manifiesta, por tanto, la tensión entre el momento disruptivo de la acción que inicia un nuevo comienzo y su institucionalización, que puede petrificar ese mismo impulso inicial. Es precisamente por esta tensión no resuelta por lo que los consejos revolucionarios han tenido una vida breve: el acontecimiento no puede reproducirse infinitamente y su institucionalización suele entenderse como una perversión de la acción inicial o una traición a la misma.

Podríamos decir entonces que sin el «poder originario» que ostenta el grupo —el consejo—, mantenido y sostenido en el tiempo, el «poder materializado» en las instituciones se desvanece. Pero al mismo tiempo, ese poder originario, que mantiene vivo el espacio público y las instituciones por medio de la acción concertada colectiva, necesita de la estabilidad que proporcionan las instituciones, las organizaciones y las leyes para preservar su duración y permanencia. Por consiguiente, el poder sin instituciones no sobrevive y, por otra parte, las instituciones sin ese poder que las mantiene perderían legitimidad o se verían abocadas a la desafección. Por tanto, los consejos, al igual que la acción, muestran una fragilidad inherente, amenazados permanentemente o bien por su disolución o bien por su burocratización y absorción por los partidos.

---

<sup>20</sup> En la Constitución de Weimar, el art. 165 menciona a los consejos, pero ya sin ningún poder político efectivo, reduciéndolos a grupos económicos de presión (Jay, 2013: 384). De hecho, su regulación e inserta en la sección V, dedicada a la vida económica.

Arendt no llegó a desarrollar cómo sería la estructura o la institucionalización en su caso de esos consejos. Pero a lo largo de su obra, desde prácticamente sus primeros ensayos, sí que encontramos múltiples referencias a un sistema federativo como estructura ligada a los consejos. En uno de sus últimos textos aclara su posición al respecto:

Pienso no tanto en un concepto diferente del Estado como en la necesidad de cambiar éste [...]. Los simples rudimentos que yo vislumbro para un nuevo concepto de Estado pueden ser hallados en el *sistema federal*, cuya ventaja consiste en que el poder no se ejerce ni desde arriba ni desde abajo, sino que es dirigido horizontalmente para que las unidades federales frenen y controlen mutuamente sus poderes (Arendt, 1973: 230. Cursivas añadidas).

Como señala Lederman, la propuesta de Arendt no era partir de un sistema federal y desde ahí posibilitar los consejos, sino que, por el contrario, se trata de un federalismo basado en los consejos (2018a: 21). Sin embargo, también encontramos en su obra referencias a un sistema federal como apuesta normativa, más ligado a otras preocupaciones. Así, como parte de la solución que Arendt vislumbra para Palestina, como hemos visto, aparece ya la fórmula federativa como la vía para solventar la cuestión de las minorías.

Además de la apuesta por una federación para el caso de Palestina, también encontramos apuntes referidos a una federación europea, que aparecen diseminados a lo largo de su obra. Merece la pena rescatar en este punto la salida que vislumbra —en 1940— para la cuestión de las minorías y, concretamente, para la situación de los judíos: «Nuestra única oportunidad —en realidad la única oportunidad para los pueblos pequeños— descansa en un nuevo sistema federal europeo [...]. Pronto llegará el momento en que la idea de pertenencia a un territorio sea reemplazada por la idea de pertenencia a una Commonwealth en su conjunto. Eso significa política europea, mientras que al mismo tiempo se mantienen todas las nacionalidades» (Arendt: 2007b: 129). Lo que sí podemos ver claramente es cómo Arendt defiende la idea de un poder descentralizado, que permite la actuación participativa de la ciudadanía, ligada a una idea de libertad positiva. «Solo puede haber una democracia real cuando la centralización del poder en el Estado nación se ha roto y reemplazada por una difusión del poder entre los muchos centros de poder de un Estado federal» (Arendt, 2018b: 261). Frente al Estado nación fracasado, al auge de los nacionalismos y a la situación de desprotección de las minorías, Arendt ve en una Europa federada un modo de organización que contribuye a un balance de poderes y la abolición de una soberanía centralizada.

De las referencias al federalismo en su obra podemos deducir que propone tanto un Estado federal —caso de Palestina— como un federalismo

interestatal —caso de la Federación Europea<sup>21</sup>— (Lee, 2020: 3). Sin embargo, no contempla las cuestiones que surgen inmediatamente: ¿cómo se distribuye el poder? ¿Cuál sería la interrelación entre los Estados federales y la supra organización federal? Dado que ella rechaza un orden global (Arendt, 1990), ¿hasta dónde llegaría el alcance de la Federación en el plano mundial? Pero de otro lado, aunque con todas esas carencias, Arendt apunta a algo que ya es una realidad política actual: una Unión Europea postestatal y un sistema de gobernanza multinivel. En los años cincuenta esto todavía era un *desiderátum*: «Nuestra esperanza de que la emergencia de una Europa federada y la disolución del sistema actual de naciones Estados haga del nacionalismo mismo una cuestión del pasado, puede ser injustificadamente optimista» (Arendt, 1993c: 416). Resulta oportuno recordar aquí, para concluir este tema, las palabras de su maestro Jaspers en 1946, que reflejan las aspiraciones de otras soluciones y demandas para Europa: «Vivimos llamando a puertas que todavía no se han abierto [...]. Lo que hoy ocurre quizás un día fundará y establecerá un nuevo mundo» (Young-Bruehl, 1993: 596).

## VI. CONCLUSIÓN

Su propuesta, por tanto, en las crisis de las repúblicas, en los *momentos Weimar*, no es *menos política*, sino *más política*. Los *councils* recorren toda su obra —como *un ejercicio de pensamiento*, como un ideal crítico normativo— de lo que debería ser la política frente a los fracasos de la misma. Y quizás, desde esta perspectiva, la sombra de la fracasada República de Weimar es más alargada de lo que pudiésemos pensar en un principio, constituyendo el telón de fondo de una crítica en donde también se reflejan nuestras propias crisis actuales. Los problemas internos y externos a los que se enfrentó la República de Weimar (la crisis del Estado nación, las minorías, la presencia masiva de refugiados, la violencia de la extrema derecha) también muestran una resonancia en nuestras democracias actuales: populismo, democracias *iliberales*, campos de refugiados, desafección de la ciudadanía entre otros problemas, que reflejan cómo los análisis de Arendt al respecto, al legado no resuelto del siglo xx, no están tan lejos de nuestras realidades.

La República de Weimar se planteó como un *nuevo comienzo*, algo que, sin duda, consiguió en aspectos importantes, como el reconocimiento de derechos

---

<sup>21</sup> «El principio cardinal de la Resistencia francesa era *liberer et Federer*; y por federación entendían una estructura federal de la IV República integrada en una Federación Europea» (Arendt, 1993c: 114).



sociales o los derechos de las mujeres, pero, sin embargo, la *fórmula* del Estado nación, heredera de una concepción del poder y de la soberanía entendidas como mandato *o poder sobre alguien*, y lastrada por la «cuestión judía» entre otros temas, no consiguió realizar las promesas con las que se fundó. El «tesoro perdido de las revoluciones» (Arendt, 1998b), también presente en los momentos iniciales de la República, esto es, la posibilidad de participación de la ciudadanía —a través de los consejos— en el espacio público pronto se vio frustrada, al tiempo que las aspiraciones de los judíos y otras minorías se veían reducidas al asimilacionismo como única opción. La lectura de Arendt que se ha ofrecido en este trabajo pone de manifiesto cómo, a pesar de la falta de alusiones directas en su obra, la República de Weimar está muy presente en su comprensión de las experiencias políticas fundamentales del siglo xx.

### **Bibliografía**

- Anders, G. (2010). *Learsi. Mi judaísmo*. Valencia: Editorial Universidad de Valencia.
- Arendt, H. (1973). *La crisis de la República*. Madrid: Taurus.
- Arendt, H. (1974). *Rahel Varnhagen. The Life of a Jewish Woman*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Arendt, H. (1990). *Hombres en tiempos de oscuridad*. Barcelona: Gedisa.
- Arendt, H. (1993a). *Essays in Understanding, 1930-1950*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Arendt, H. (1993b). «What Remains? The Language Remains»: A Conversation with Günther Gaus. En H. Arendt. *Essays in Understanding. 1930-1954* (pp. 1-23). New York: Harcourt, Brace and Company.
- Arendt, H. (1993c). Approaches to the German Problem. En H. Arendt. *Essays in Understanding. 1930-1954* (pp. 106-120). New York: Harcourt, Brace and Company.
- Arendt, H. (1993d). The Nation. En H. Arendt. *Essays in Understanding. 1930-1954* (pp. 206-211). New York: Harcourt, Brace and Company.
- Arendt, H. (1993e). Dream and Nightmare. En H. Arendt. *Essays in Understanding. 1930-1954* (pp. 409-417). New York: Harcourt, Brace and Company.
- Arendt, H. (1996). *Entre el pasado y el futuro*. Barcelona: Editorial Península.
- Arendt, H. (1998a). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.
- Arendt, H. (1998b). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Arendt, H. (2007a). *The Jewish Writings*. New York: Schocken Books.
- Arendt, H. (2007b). The Minority Question. En H. Arendt. *The Jewish Writings* (pp. 125-133). New York: Schocken Books.
- Arendt, H. (2007c). To save the Jewish Homeland. En H. Arendt. *The Jewish Writings* (pp. 388-401). New York: Schocken Books.
- Arendt, H. (2007d). The Jew as Pariah: A Hidden Tradition. En H. Arendt. *The Jewish Writings* (pp. 275-297). New York: Harcourt, Brace and Company.
- Arendt, H. (2018a). *Thinking without a Bannister. Essays in Understanding, 1953-1975*. New York: Schocken Books.

- Arendt, H. (2018b). Nation-State and Democracy. En H. Arendt. *Thinking without a Bannister. Essays in Understanding, 1953-1975* (pp. 255-261). New York: Schocken Books.
- Beiner, R. (2000). Arendt Nationalism. En D. Villa (ed.). *Cambridge Companion to Hannah Arendt* (pp. 44-62). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CCOL0521641985.003>.
- Benhabib, S. (2018). *Exile, Statelessness and Migration: Playing Chess with History from Hannah Arendt to Isaiah Berlin*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780691184234>.
- Brunkhorst, H. (2001). Cuestiones públicas. El republicanismo moderno en la obra de Hannah Arendt. *Sociológica*, 16 (47), 45-64.
- Chacón, R. (2012). Hannah Arendt in Weimar: Beyond the Theological-Political Predicament? En L. V. Kaplan y R. Koshar (eds.). *The Weimar Moment: Liberalism, Political Theology and Law* (pp. 77-106). New York: Lexington Books.
- Clark, M. W. (2002). A Prophet without Honour: Jarl Jaspers in Germany, 1945-48. *Journal of Contemporary History*, 37 (2), 197-222. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/00220094020370020301>.
- Eilenberger, W. (2019). *Tiempo de magos. La gran década de la Filosofía, 1919-1929*. Madrid: Editorial Taurus.
- Gay, P. (1968). *Weimar Culture. The Outsider as Insider*. New York: W. W. Norton and Company.
- Goldhagen, D. (2019). *Los verdugos voluntarios de Hitler. Los alemanes corrientes y el Holocausto*. Madrid: Taurus.
- Grunenberg, A. (2007). Arendt, Heidegger, Jaspers: Thinking through the Breach in Tradition. *Social Research*, 74 (4), 1003-1028.
- Gündoğdu, A. (2015). *Rightlessness in an Age of Rights: Hannah Arendt and the Contemporary Struggles of Migrants*. New York: Oxford University Press.
- Jay, M. (1985). *Permanent Exiles: Essays on the Intellectual Migration from Germany to America*. New York: Columbia University Press.
- Jay, M. (2013). The Weimar Left. Theory and Practice. En P. E. Gordon y J. McCormick (eds.). *Weimar Thought. A Contested Legacy* (pp. 377-393). Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400846788-019>.
- Jurkevics, A. (2017). Hannah Arendt reads Carl Schmitt's *The Nomos of the Earth*: A dialogue on law and geopolitics from the margins. *European Journal of Political Theory*, 16 (3), 345-366. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1474885115572837>.
- Kalyvas, A. (2008). *Democracy and the Politics of the Extraordinary. Max Weber, Carl Schmitt and Hannah Arendt*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511755842>.
- Kaplan, L. V. y Koshar, R. (eds.) (2012). *The Weimar Moment: Liberalism, Political Theology and Law*. New York: Lexington Books.
- Karady, V. (2000). *Los judíos en la Modernidad Europea: experiencia de la violencia y utopía*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- Keedus, L. (2014). Thinking Beyond Philosophy: Hannah Arendt and the Weimar Heme-neutic Connections. *Trames*, 18 (4), 307-325. Disponible en: <https://doi.org/10.3176/tr.2014.4.01>.

- Kershaw, I. (1990). *Weimar: Why Did German Democracy Fail?* New York: St. Martin Press.
- Lang, A. F. y Williams, J. (eds.) (2005). *Hannah Arendt and International Relations*. New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403981509>.
- Lederman, S. (2018). Hannah Arendt, the Council System and Contemporary Political Theory. En J. Muldoon (ed.). *Council Democracy. Towards a Democratic Socialist Politics* (pp. 150-167). New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781351205634-8>.
- Lee, S. (2020). The real promise of Federalism: A case study of Arendt's International Thought. *European Journal of Political Theory*, 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/096474885120906059>.
- Mosse, W. E. (1995). The Long and Bumpy road of Jewish Emancipation in Germany. En P. Birnbaum y I. Katznelson (eds.). *Paths of Emancipation. Jews, States and Citizenship* (pp. 59-93). Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400863976.59>.
- Muldoon, J. (ed.) (2018). *Council Democracy. Towards a Democratic Socialist Politics*. New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781351205634>.
- Ringer, F. K. (1969). *The German Mandarins. The German Academic Community, 1890-1933*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sánchez, C. (2003). *Hannah Arendt. El espacio de la política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Schönwälder, K. (1996). The Constitutional Protection of Minorities in Germany: Weimar Revisited. *The Slavonic and East European Review*, 74 (1), 38-65.
- Straehle, E. (2015). Autoridad, soledad y mundo: un diálogo entre Jaspers y Arendt. *Bajo Palabra. Revista de Filosofía. II Época*, 10, 17-29. Disponible en: <https://doi.org/10.15366/bp2015.10.001>.
- Traverso, E. (2005). *Los judíos y Alemania. Ensayos sobre la «simbiosis judío-alemana»*. Valencia: Editorial Pre-textos.
- Vallespín, F. (2006). Hannah Arendt y el republicanismo. En M. Cruz (comp.). *El siglo de Hannah Arendt* (pp. 107-138). Barcelona: Paidós.
- Volk, C. (2010). From *Nomos* to *Lex*: Hannah Arendt on Law, Politics, and Order. *Leiden Journal of International Law*, 23. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S092215651000035X>.
- Wolin, R. (2003). *Los hijos de Heidegger*. Valencia: Editorial Cátedra.
- Young-Bruehl, E. (1993). *Hannah Arendt*. Valencia: Editorial Alfons el Magnánim.
- Young-Bruehl, E. (2006). *Why Arendt Matters?* New York: Yale University Press.

# FRANCIS BACON Y LA IMITACIÓN DEL MODELO COLONIAL HISPANO

## Francis Bacon and the imitation of the Hispanic colonial model

FRANCISCO CASTILLA URBANO

Universidad de Alcalá  
francisco.castilla@uah.es

### *Cómo citar/Citation*

Castilla Urbano, F. (2021).

Francis Bacon y la imitación del modelo colonial hispano.

*Revista de Estudios Políticos*, 192, 37-65.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.192.02>

### **Resumen**

El pensamiento de Francis Bacon (1561-1626) se ha relacionado más con el empirismo, la ciencia y la utopía, que con el colonialismo y el imperialismo. Sin embargo, tanto por el período en que le tocó vivir, por sus responsabilidades parlamentarias y de gobierno, como por sus gustos intelectuales, el Canciller estuvo siempre atento a las transformaciones económicas, sociales o militares de su mundo. Lo hizo, además, no con la indiferente mirada de un espectador, sino con el interés de un hombre consciente de los grandes avances que se estaban produciendo y de los cambios que generaban, pero, sobre todo, con la pretensión de que Inglaterra no se quedara atrás en su aprovechamiento. En este sentido, nadie en su época parece haber tenido tan clara la necesidad de fijarse en las acciones de los españoles, como un modelo con el que competir y al que imitar.

### **Palabras clave**

Francis Bacon; España; América; colonialismo; ciencia; leyenda negra.

### **Abstract**

The thought of Francis Bacon (1561-1626) has been more closely related to empiricism, science, and utopia than to colonialism and imperialism. However, the

Chancellor was always attentive to the economic, social or military transformations of his world, both because of the period in which he lived, because of his parliamentary and government responsibilities and because of his intellectual tastes. Furthermore, he did so, not with the indifferent eyes of a spectator, but with the interest of a man who was aware of the great advances that were taking place and the changes they generated, and, above all, with the determination that England was not left behind when it came to taking advantage of them. In this sense, no one in his time seems so aware of the need to look at the actions of the Spaniards, as a model with which to compete and to imitate.

### **Keywords**

Francis Bacon; Spain; America; colonialism; science; black legend.

## SUMARIO

---

I. EL MUNDO HISPÁNICO COMO FOCO DE INTERÉS. II. CIENCIA E IMPERIALISMO. III. LA POLÍTICA DE LA CONQUISTA. IV. UTOPIA CIENTÍFICA Y RAZÓN CONSERVADORA. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. EL MUNDO HISPÁNICO COMO FOCO DE INTERÉS

El pensamiento de Francis Bacon se ha relacionado más con el empirismo, la reforma del saber y la utopía, que con el colonialismo y el imperialismo. Cuando ha ocurrido esto, se recurre a un imperialismo más próximo a la ciencia (White, 1958: 489), el conocimiento (Irving, 2006: 261) o la filantropía (Clarke, 2008: 377) que al deseo de dominio de otros territorios y poblaciones; como si el sentido más propio del término le fuera ajeno. Sin embargo, tanto por lo cambiante del período en el que vivió, por sus responsabilidades parlamentarias y de gobierno, así como por sus gustos intelectuales, Bacon siempre atendió a las transformaciones económicas, sociales o militares que estaban teniendo lugar. No en vano, escribió acerca de los desarrollos de la navegación, las armas, los inventos más influyentes y sus aplicaciones y resultados; concedió una gran relevancia a la evolución del mundo desde los viajes de exploración del siglo xv, que culminan con la llegada de Colón a América, y quiso extraer sus consecuencias en todos los ámbitos. Lo hizo, además, no con la indiferente mirada de un espectador, sino con la pretensión de aprovecharlos para que Inglaterra no se quedara atrás en la configuración y reparto de los nuevos dominios. Esta actitud no era excepcional. Es frecuente en el mundo de las letras y alcanza su culminación en la literatura inglesa y francesa del siglo xvii (Fuchs, 2013; Cioranescu, 1983). Aparece igualmente en muchos filósofos y políticos casi desde que se tuvieron noticias del descubrimiento del Nuevo Mundo (Hart, 2001; Hillgarth, 2000; Schaub, 2003). En muchos de los compatriotas de Bacon se acentuó a causa de las acciones de los españoles en Europa y de los iniciales fracasos ingleses para establecer asentamientos en el Atlántico (Armitage, 2004a). La monarquía española se convirtió en un modelo con el que competir (Morales Lezcano, 1968) y al que a la vez imitar (Elliott, 2010).

Nadie parece haber extendido la comparación a tantos elementos como lo haría el Canciller. No obstante, aunque se ha señalado la familiaridad de Bacon con tratadistas españoles como Luis Vives, Gómez Pereira, Vallés, Sánchez y

otros (Gómez-Tabanera, 1998: 252), prácticamente ninguno de sus estudiosos insiste en ello y, como si fuera necesario subrayar lo contrario, hasta se ha destacado su vacilación con el castellano por reproducir incorrectamente el proverbio «Desvario sempre con la calentura», de lo que se dijo que «Bacon demuestra que estaba menos seguro de su español que de sus juicios militares» (Marías, 1985: 217). Sin embargo, su familiaridad con lo español se manifiesta en múltiples registros: sus discursos parlamentarios e informes (Bacon, 1826: 203-307); el conocimiento de personajes célebres como la reina Isabel (Bacon, 1980: 202), el Gran Capitán (*ibid.*: 219) o el rey Alfonso X (*ibid.*: 210), cuyo detalle, como el reconocimiento de la valía del presidente de la Audiencia de Perú Pedro de la Gasca (*ibid.*: 175-176) o el dicho atribuido al virrey Antonio de Mendoza en sus *Apophthegms new and old* (Bacon, 1859: 131), según el cual «That the government of Peru was the best place that the King of Spain gave, save that it was somewhat too near Madrid», muestran mayor profundidad de la que podía ser habitual en su medio. Otros cronistas y pilotos que nombraremos más adelante son también representativos de esta familiaridad, pero merecen una atención específica sus lecturas del jesuita José de Acosta, cuya presencia en Bacon parece haber sido descubierta recientemente por Ivonne del Valle (2013: 440-441) en las notas de W. A. Wright a su edición del *The Advancement of Learning* (Bacon, 1926: 309-10), cuando la primera edición de esta obra por Wright es de 1868. Con anterioridad a Del Valle, lo había indicado Zagorin (1999: 256), aludiendo al prefacio de Robert Leslie Ellis a su edición de Bacon, *Historia ventorum* (Bacon, 1863: 194-195, no 94-95, como anota Zagorin). Ellis subrayó la amplia deuda del Canciller con el jesuita, visible también en el *Novum organum* (II, XXXVI; Bacon, 1985: 275).

Conocido es que ese interés está presente también en la elección del frontispicio de la primera edición de la *Instauratio Magna* (1620), que retoma grabados y motivos del *Regimiento de navegación* (1606) del cartógrafo del Consejo de Indias Andrés García de Céspedes (Pimentel, 2001: 24). En el *Novum organum* (I, XCIII; Bacon, 1985: 152, y véase Farrington, 1971: 91), Bacon sustituyó la leyenda *Plus ultra*, que en el español recogía el orgulloso lema que el rey Carlos había adoptado para expresar que sus posesiones del Nuevo Mundo habían roto los antiguos límites de las exploraciones, por la del incremento del conocimiento, extraída del libro de Daniel (12.4): «Multi pertransibunt et augebitur Scientia».

Con estos antecedentes sorprende que se pueda decir que «el barco es, sin lugar a dudas, un buque de guerra, y posiblemente de diseño inglés» (Martín, 2007: 134). Más aceptable parece afirmar que, al apropiarse del emblema carolino, Bacon estuviera lanzando un argumento audaz para una política imperial: una filosofía natural reformada ayudará a traer un imperio (Martín, 2007: 135). De la misma manera, también un nombre puede sugerir la gloria

venidera: «Su alteza tiene un nombre imperial. Fue un Carlos quien trajo primero el imperio a Francia; un Carlos quien lo trajo primero a España; ¿por qué no debería Gran Bretaña tener su turno?» (Bacon, 1826: 237).

Por lo demás, la atracción de Bacon por la iconografía de las columnas de Hércules es muy anterior a 1620. De hecho, ya en 1605 las relaciona con Jacobo I: «¿Qué razón hay para que unos cuantos autores prestigiosos se alcen a modo de columnas de Hércules, más allá de las cuales no se pueda viajar y descubrir, cuando en Vuestra Majestad tenemos una estrella tan luminosa y benigna para guiarnos y darnos fortuna?» (Bacon, 1988: 74). Sin pretender ser exhaustivo, también alude a ellas en el Prefacio a *La gran restauración* para expresar las limitaciones humanas al avance del saber (Bacon, 1985: 49): «Tienen hoy las ciencias sus columnas fatales, que hacen que los hombres no se vean excitados ni por el deseo ni por la esperanza a penetrar más profundamente». Todavía volvió sobre los límites sobrepasados en el *Novum organum* (I, LXXII; Bacon, 1985: 126): «En nuestro tiempo se han hecho manifiestas por doquier muchas partes del Nuevo Mundo y los límites extremos del Viejo».

Ha llamado menos la atención que las columnas también adornaban la obra de Bacon más célebre y editada durante el siglo xvii, la *Sylva sylvarum* (Rees, 1981: 387). Como es sabido, esta fue editada póstumamente, junto con la *Nueva Atlántida*, pocos meses después de la muerte de Bacon, en abril de 1626, por su capellán, William Rawley. Se han expresado dudas sobre si este respetó la voluntad del Canciller al publicarla y si fue fiel en la reproducción de sus contenidos (Rusu y Lüthy, 2017). Pero estas dudas no afectan al grabado que contiene las columnas, que si no fue elegido por Bacon, es difícil imaginar que no representara en gran medida su voluntad (Hutton, 2002: 52-53). En la *Sylva sylvarum* las columnas dóricas de la *Instauratio* se convierten en corintias y son traspasadas por una esfera que representa el mundo intelectual (Colclough, 2010: 189). Se simboliza así la superación de los límites del mundo antiguo y medieval por los nuevos saberes, una vez que ha tenido lugar su desvelamiento material (Ceceña, 2010).

Además de estas imágenes, la conquista española de América, sus formas de expansión y colonización, la organización de la sevillana Casa de Contratación, la misma división de los asuntos de Estado en consejos encargados de su tratamiento (Gascoigne, 2012: 223), el uso de la ciencia para las exploraciones, el control de los mares, conceptos jurídicos tan relacionados con los indios y con los pensadores españoles como el de guerra justa (Bacon, 1980: 87), e incluso el ascenso y previsible caída de su imperio (*ibid.*: 225), ocupan la mente de Bacon para su adecuación a los intereses de Inglaterra. Ese empeño puede vislumbrarse tanto en sus escritos científicos como en sus informes políticos (Manzo, 2010). Todos, por otra parte, muestran cómo la mirada



hacia España y la forma española de organizar sus dominios y de incrementar su conocimiento atrae la atención de los rivales europeos y provoca propuestas y actuaciones donde la pretensión de alcanzar sus logros es un estímulo permanente (Eamon, 2019: 493).

Todas estas razones nos llevan a estudiar el pensamiento del Canciller sobre el modelo colonial hispano en relación con tres aspectos: su vínculo con la ciencia, con la política y con la utopía.

## II. CIENCIA E IMPERIALISMO

La aportación de Bacon al conocimiento científico no se incluye en el ámbito de los descubrimientos y la experimentación, en el que apenas alcanzó relevancia, ni en el del método, pues el que propuso tampoco resultó válido; asimismo, la epistemología que habría de triunfar con el tiempo también fue opuesta a sus pretensiones (Solis Santos, 2018). Incluso está lejos de ser un acierto su resistencia a dar la importancia debida al tratamiento matemático de la ciencia (Manzo, 2001). Esto no significa que le faltaran razones para mantener su postura. Así, por ejemplo, para la matemática, su oposición tiene que ver con su concepción de esta como una ciencia auxiliar de una filosofía natural que piensa la naturaleza de manera esencialmente cualitativa (Kusukawa, 1996: 60). Según esto, como se indica en el *Novum organum*, la matemática «debe clausurar la filosofía natural y en modo alguno generarla o iniciarla» (I, XCVI; Bacon, 1985: 153-154); asimismo: «La investigación natural se desenvuelve de manera óptima cuando la parte física se concluye matemáticamente» (II, VIII; Bacon, 1985: 198). De aquí puede derivarse un papel nuevo, tal vez habría que decir diferente, para la matemática (Jalobeanu, 2014: 85). Pero lo que no aceptaba, porque lo consideraba una reducción apriorística e injustificada de la naturaleza, era otorgar prioridad al lenguaje matemático, como Galileo o Descartes (Rossi, 1990: 362). Para Bacon la realidad era mucho más rica que su mera representación cuantitativa (Granada, 1982: 84). La matemática concebida por Bacon está anclada al estudio de las cosas, no a su abstracción (Mori, 2016: 20). Todo ello contribuye a que se considere que «en términos de doctrina sustantiva, Bacon realmente no tiene mucho que ofrecer» (Gaukroger, 2004: 222).

Lo destacable en Bacon es su interés por el desarrollo y la práctica de la ciencia. Consideraba que de usar y transformar, hacer y actuar, no solo observar y comprender, vendría tanto el progreso en el conocimiento de la naturaleza como la solución a importantes problemas de la humanidad (Serjeantson, 2002: 84-85). Asimismo, su genérico empirismo ha ejercido más atracción y ha sido mucho más reivindicado que los modos concretos,

imposibles de llevar a la práctica, en los que se basaba (Zagorin, 1999: 126-128). Además, el interés por la ciencia de Bacon se inserta en un universo de sentido más amplio que el que reclaman los partidarios de considerarla desde una perspectiva teórica, fruto de la aportación excepcional de los grandes genios (Koyré, 1999; Cohen, 1983). No hay en Bacon esa estimación de determinados momentos de la ciencia que, por su trascendencia, pasan a definir un campo de saber con nuevos métodos y presupuestos epistemológicos; ese es un modelo que se empieza a imponer tras su muerte y que desde hace tiempo está sometido a revisión (Shapin, 1996).

Por el contrario, Bacon insertó su propuesta de un nuevo método científico y su aplicación a la totalidad de la naturaleza en el marco de los viajes de exploración y de los consiguientes descubrimientos de rutas, tierras y personas que caracterizaban el proceso de expansión europeo; este, a su vez, necesitaba de teorías, instrumentos y medidas que contribuyeran a su afianzamiento (Camprubí, 2009). El Canciller se sirvió de lo que había en este proceso de ensanchamiento del mundo conocido para tomarlo como ejemplo para la ampliación del entendimiento humano (Rossi, 1996: 31). El conocimiento de gentes y lugares revelado por el Renacimiento le parecía un signo de la superioridad del saber de su tiempo sobre el de los antiguos, que no fueron capaces de diferenciar los pueblos de los que tenían conocimiento ni asomarse más allá de las tierras o mares que les eran más cercanos. Incluso, como recuerda en el *Novum organum* (I, LXXII; Bacon, 1985: 126), sus saberes se resintieron de estas limitaciones, atribuyendo inhabitabilidad a territorios que nunca habían visitado. A partir del siglo XVI, el contacto con distintos pueblos venía a proporcionar un conocimiento de la diversidad humana imposible de imaginar apenas cincuenta años antes. De la misma forma, la experiencia directa de la Zona Tórrida había permitido desechar mitos y leyendas sobre la realidad de la tierra. Poco más adelante, las ideas sobre los fenómenos físicos y astronómicos abrían paso a la adquisición de nuevos saberes de forma acelerada. Se hacía necesario, por tanto, extender ese conocimiento de los hechos antropológicos, geográficos y celestes a la totalidad de la experiencia, ampliando el ámbito de la epistemología heredada de la Edad Media. En este contexto reivindica Bacon los viajes y descubrimientos de su tiempo como un anticipo del aumento del intelecto, que habría de superar al de sus antecesores:

No se debe subestimar el hecho de que las largas navegaciones y viajes (que se han incrementado en nuestros días) han mostrado y permitido descubrir en la naturaleza muchas cosas que podrían arrojar luz a la filosofía. Por eso sería vergonzoso para los hombres que si el ámbito del globo material (es decir, de las tierras, mares, astros) se ha abierto e iluminado inmensamente en nuestra época, el globo intelectual permaneciera, sin embargo, clausurado dentro de

los límites estrechos de los descubrimientos de los antiguos» (I, LXXXIV; Bacon, 1985: 139).

Su sentimiento de superioridad sobre los antiguos era solo parte de una convicción bien asentada en su pensamiento, en la que ocupaban un lugar decisivo los logros científicos y técnicos que permitieron la expansión europea; esos mismos logros eran para Bacon manifestación de la más elevada capacidad de pensar, observar y aplicar de los tiempos modernos sobre los pasados (Bacon, 1985: 55-56). Esto es lo que ha hecho del Canciller un precursor de la teoría del progreso, aun sin acertar con la forma de la ciencia venidera (Bury, 1971: 54-64; Maravall, 1986: 581-582; Nisbet, 1981: 165-169; Rossi, 1970). Tal vez porque Bacon vivió en un momento en el que todavía la obra de Copérnico no se mostraba como el aporte fundamental para la revolución científica, tendía a ver su propuesta como un componente más, que él mismo no deja de discutir, de un mundo que está cambiando sus pautas de interpretación (Kuhn, 1982: 73). No rechazaba la importancia de la teoría y se empeñó en establecer un método de conocimiento, pero siempre otorgó un valor más trascendente a una serie de descubrimientos e invenciones. Atribuía la superioridad del mundo moderno sobre el antiguo y la del europeo sobre el resto de los países, más a esas aplicaciones donde las técnicas jugaban un papel fundamental, que a cualquier otro elemento:

Además vale la pena tomar nota de la fuerza, la virtud y las consecuencias de los inventos, especialmente manifiestas en aquellos tres inventos desconocidos de los antiguos y cuyo origen, aunque reciente, es obscuro e ignoto; me refero a la imprenta, la pólvora y la brújula. Estas tres cosas han cambiado la faz del mundo y las condiciones de la vida humana: la primera en el campo de las letras, la segunda en el ámbito de la guerra y la tercera en la navegación. Ellas han causado innumerales cambios, de forma que ningún imperio, ninguna secta, ninguna estrella parece haber ejercido mayor eficacia y mayor influjo sobre las cosas humanas del ejercido por estos inventos mecánicos (I, CXXIX; Bacon, 1985: 184).

A la vez, frente a los que identifican la filosofía baconiana de la ciencia con la reivindicación de la experiencia por encima de cualquier otro valor, hay que señalar que también veía en las expediciones y descubrimientos el triunfo de la conjetura, de la convicción previa en las posibilidades de una hipótesis. Por eso, la combinación de especulación y constancia del descubrimiento colombino se le ofrecía como un ejemplo a imitar por los científicos:

Hemos de abrir y proponer nuestras conjeturas, base de una esperanza probable en este asunto, tal y como hizo Colón, el cual —antes de su maravillosa travesía

del mar Atlántico— dio las razones por las que confiaba en poder descubrir nuevas tierras y continentes, distintos de los anteriormente conocidos, razones que, aun rechazadas en un primer momento, quedaron confirmadas después por la experiencia y fueron causa y comienzo de grandes eventos (I, XCII; Bacon, 1985: 151).

Si equiparaba la acción de los descubridores a la actividad científica, no debe extrañar que incluyera a Colón, por quien siempre tuvo verdadera admiración, entre los inventores célebres que, representados mediante una estatua, eran objeto de culto en la *Nueva Atlántida*:

Tenemos entre ellas la estatua de vuestro Colón, que descubrió las Indias Occidentales, la del inventor de las naves, la de aquel monje vuestro que inventó la pólvora y la artillería; la del inventor de la música, la del que inventó las letras, la del que inventó las observaciones astronómicas, del inventor de los trabajos en metal, del inventor del vidrio, de los gusanos de seda, del vino, el del maíz y el pan, del inventor de los azúcares (Bacon, 1996: 272).

La inclusión del Almirante entre los grandes hombres que legaron las pruebas de su ingenio a la humanidad muestra también la idea de experiencia manejada por Bacon. El empirismo que reivindicaba era el que suponía el primado de la obra, de la acción útil, una contribución que no tenía reparo en contraponer a las «ciencias racionales y dogmáticas», esto es, a la filosofía escolástica y a lo que consideraba especulaciones sin aplicación directa (I, LXXXV; Bacon, 1985: 141; Rossi, 1990: 318). Hay en el fondo del pensamiento baconiano un reconocimiento de la superioridad del valor práctico de cualquier descubrimiento o invención por encima del desarrollo teórico en sí mismo. Por eso, considera pernicioso que se atienda a los discursos y no a las obras (I, LXVI; Bacon, 1985: 117). Se ha dicho que esta actitud está influida por la doctrina de la predestinación (Elena, 1983: 111). Lo más relevante de la misma, sin descartar lo que pueda haber de satisfacción psicológica individual, es su entrega a los demás, esto es, que reconoce como una función fundamental de las artes y las ciencias, quizá la primordial, la mejora de la situación humana (II, LII; Bacon, 1985: 366). Esta misma concepción la aplica también Bacon a la historia, opuesta en su tratamiento de lo ordinario a la poesía o «historia ficticia», ocupada de lo fabuloso o imaginario (Ferraz Martínez, 2000). La historia es para el Canciller, como lo era para Maquiavelo, un instrumento para proporcionar enseñanzas a quienes se dedican a la vida pública. En un segundo plano queda que sea rigurosa en la elección de las fuentes o precisa en la descripción de lo exactamente ocurrido (Manzo, 2014: 391).

La estimación del valor utilitario del conocimiento no lleva a desentenderse de sus fundamentos teóricos, pero Bacon reivindica una y otra vez lo que denomina artes liberales o mecánicas, y que no son sino las tecnologías o técnicas. Esta preferencia acerca sus ideas a lo que se considera la forma ibérica de concebir la ciencia por esta época (Barrera-Osorio, 2006: 2; 2008). A la vez, pone en un segundo plano e incluso permite cuestionar el contraste que se pueda establecer entre la visión baconiana, identificada con una concepción del conocimiento encaminada al pacífico dominio del hombre sobre la naturaleza, y una tradición que estaría basada en el conocimiento producido para el control del Nuevo Mundo (Pimentel, 2001: 24). Las prácticas científicas desarrolladas en el mundo ibérico durante los siglos XVI y XVII eran dependientes de las pretensiones imperiales de las monarquías ibéricas e iban asociadas en muchos casos a acciones donde la violencia y la imposición estaban presentes, pero dieron lugar al desarrollo de conocimientos, instrumentos e instituciones de todo tipo que sirvieron de modelos a otros países (Sánchez y Leitão, 2017a, 2017b).

Tal vez por su amplia experiencia política, Bacon puede acercarse a lo relacionado con la monarquía hispánica sin recurrir a los argumentos propagandísticos de la *leyenda negra* que iban a enarbolarse tanto desde su país (Maltby, 1982; Sanchez, 2004) como desde el resto de Europa (García, 1992; Villaverde y Castilla, 2016). En sus argumentaciones no falta espacio para el reproche —no en vano, como se ha dicho, «su potencial oponente era casi siempre España» (White, 1958: 480)—. Pero, resuelto a favorecer el proceso de expansión inglesa, no se deja impresionar por las experiencias que parecen haber afectado a algunos de sus compatriotas más célebres cuando se imaginaron a sí mismos actuando en América (Scanlan, 2008: 219).

La admiración de Bacon por el imperio español y su afán tanto mimético como emulador tenía como fundamento el éxito, lo que él mismo vino a denominar grandeza en las acciones llevadas a cabo por los reinos y Estados (Serjeantson, 2014, al margen de su hipótesis sobre la conquista de los Países Bajos). En esa grandeza estaba implícita la resolución de los problemas que había exigido su consecución (Bacon, 1980: 122-134). Su sensación era que España sabía manejarse al resolver los problemas prácticos que demandaban las exploraciones, la conquista y la asimilación de nuevas realidades (Madrid, 2013 y 2010). El concepto de ciencia asociado a esos logros podía limitar su consideración, pero estaba lejos de constituir un defecto (Lamb, 1985: 61). Para el Canciller, la contribución hispana al desarrollo de esta técnica mediante aportaciones náuticas, cartográficas, agrícolas, metalúrgicas, militares, organizativas, urbanísticas, médicas, de historia natural, etc., era garantía de éxito tanto en las exploraciones y conquistas como en la dirección política (Cañizares-Esguerra, 2006: 18).

Lo que Bacon quería era adaptar los fundamentos de ese éxito a su propio país y encaminarlo adecuadamente para que alcanzara su propia grandeza. Todavía es necesario establecer de manera más precisa cuándo y cómo se produce ese proceso (Nieto Olarte, 2009). Pero de lo que no hay duda es de su existencia y de la coincidencia de procesos en ambas monarquías, como el de codificación de leyes, con la consiguiente influencia sobre la determinación de lo que es un «hecho» y la atribución de poder al Estado, que contribuyeron al mismo (Portuondo, 2009: 137-138). Todavía en 1663, menos de cuatro decenios después de la muerte del Canciller y como asumiendo sus aspiraciones, una institución de inspiración baconiana como la Royal Society, en cuyos orígenes jugó su papel una cierta dosis de nacionalismo (Elena, 1986a), recibía del rey y hacía suya la proclamación de la unión de ciencia e imperalismo: «Tenemos largo y plenamente resuelto extender no sólo los límites del imperio, sino también las de las artes y las ciencias» (Gascoigne, 2009: 539). Esta pretensión va mucho más allá de ser una mera cuestión de conocimiento (Irving, 2007).

### III. LA POLÍTICA DE LA CONQUISTA

Bacon no dudaba de la superioridad de los europeos sobre los pueblos americanos. Atribuyó a los indios un salvajismo que hacía imposible aceptar sus formas de vida. En diferentes momentos y obras, proporcionó explicaciones para avalar esta opinión. Una de ellas tiene que ver, precisamente, con su admiración por la ciencia. En el siglo XVIII, Montesquieu, Raynal, De Pauw, Robertson, Buffon y otros ilustrados pretendieron justificar la inferioridad americana desde las diferencias naturales, climáticas o antropológicas (Gerbi, 1993). La concepción baconiana de los habitantes del Nuevo Mundo se basaba en su propia cultura. Fue su admiración por los avances técnicos de la Europa de su época la que le sirvió para establecer su clasificación de los pueblos:

Considérese también la diferencia existente entre la vida humana en algún país muy civilizado de Europa y alguna región especialmente salvaje y bárbara del Nuevo Mundo; se encontrará a esta última tan inferior a la primera que se podrá decir con razón que «el hombre es un Dios para el hombre», no sólo por la ayuda y beneficios que puede hacer a otro hombre, sino también por la diferencia de condición. Y eso no es consecuencia del suelo, del cielo, de los cuerpos, sino de las artes (I, CXXIX; Bacon, 1985: 183-184).

Bacon creía que «el imperio humano sobre el universo reside solamente en las artes y en las ciencias, pues no es posible vencer la naturaleza más que

obedeciéndola» (I, CXXIX; Bacon, 1985: 184). De aquí que pensara que el desarrollo científico y técnico constituía la base de las diferencias entre los pueblos. Esto no significa que valorara esos conocimientos como fuente de dominio o de explotación de los pueblos inventores sobre los que no lo eran. La famosa afirmación del *Novum organum* según la cual «la ciencia y el poder humanos vienen a ser lo mismo» (I, III; Bacon, 1985: 88), no quiere expresar, al menos en su sentido más genuino, que el conocimiento científico produce el dominio político, sino que es la ciencia la que da a la humanidad las mayores posibilidades de actuación en el mundo. Bacon siempre estimó que, a diferencia de los beneficios políticos, «los beneficios de los inventos pueden extenderse a todo el género humano» (I, CXXIX; Bacon, 1985: 183). Desde esta perspectiva, la ambición científica, que permitía descubrir nuevas técnicas y objetos útiles, resultaba legítima porque iría en provecho de toda la humanidad. No obstante, el Canciller era consciente de que el carácter práctico del saber científico otorga a quien lo posee un dominio de la realidad del que carecen los que desconocen la ciencia. Dicho de otro modo, la superioridad científica europea podía justificar su primacía sobre el mundo hasta que el resto de los pueblos alcanzasen la familiaridad debida con sus técnicas.

La inferioridad técnica y cultural de los aborígenes americanos era un efecto de las catástrofes que habían ocurrido en aquel continente. Bacon consideraba tres tipos de grandes desastres en la historia del mundo: diluvios, terremotos e incendios (con los que relacionaba las sequías). Aunque suponía que los incendios, efecto de los rayos, eran bastante frecuentes en América, la catástrofe que le parecía que había podido influir más en el estado de esas tierras y su población, es «un diluvio local, ya que los terremotos apenas se dan en aquellas partes; pero, en cambio, tienen ríos tan caudalosos que los ríos de Asia, África y Europa son sólo arroyos junto a ellos» (Bacon, 1980: 221). Bacon (1996: 247) rechazaba, por tanto, la versión platónica del terremoto como causa de la pérdida de la Atlántida, «que llamáis América». Convencido de la superioridad de los modernos sobre los antiguos, creía más en los cronistas españoles de Indias como Pedro Cieza de León, Pedro Sarmiento de Gamboa, José de Acosta y el mismo Antonio de Herrera, que discutieron sobre si un diluvio particular, además del universal del que solo Noé y los suyos escaparon, pudo tener lugar en América. Ese diluvio habría sido la causa de su poblamiento humano después de que los hijos del patriarca extendieran su progenie por el resto del mundo tras el primer diluvio (González Díaz, 2012: 506-9).

Para Bacon, un diluvio local posterior al de Noé avararía la juventud de los pueblos indios frente a los del Viejo Mundo, y explicaría a la vez el desconocimiento de su pasado, pues «el remanente de gente que sobrevive es, por lo general, ignorante y montañeses que no pueden dar cuenta de los tiempos

pasados; así que el olvido es completo como si no hubiera quedado nadie» (Bacon, 1980: 221). El Canciller adornó con nuevos detalles esta explicación, aclarando que el diluvio no solo despobló la Atlántida, sino que hizo de los pobladores de aquel territorio «un pueblo joven, por lo menos mil años más joven que el resto del mundo, ya que tanto ha sido el tiempo transcurrido entre el diluvio universal y esta su inundación» (Bacon, 1996: 249). Esta identificación de América con la Atlántida, encaminada a explicar la situación de atraso tecnológico de los pueblos americanos respecto de los europeos, corrige la indefinición de Bacon en el *Novum organum*: «Carece de importancia si el Nuevo Mundo es la isla de Atlántida ya conocida por los antiguos o un continente nuevo descubierto ahora por primera vez. El descubrimiento de las cosas se ha de buscar en la luz de la naturaleza y no en las tinieblas de la antigüedad» (I, CXXII; Bacon, 1985: 176).

De esta manera, Bacon también tomaba partido en el debate que mantuvieron los cronistas españoles sobre la existencia o no de la Atlántida y de su identificación con el Nuevo Mundo. Para Agustín de Zárate, este territorio constituía una isla distinta de las Indias, mientras que Pedro de Sarmiento sostuvo que el territorio aludido por Platón formaba un solo continente con el Nuevo Mundo, que se hundió después de permitir el tránsito de personas y animales desde Eurasia (González Díaz, 2012: 506). La opinión de Bacon coincide con la de Francisco López de Gómara que, en el capítulo CCXX de su *Historia General de las Indias* afirma que «podemos decir cómo las Indias son las islas y tierra firme de Platón» (1978: 314). Se enfrenta, por otra parte, a las argumentaciones de autores tan tenidos en cuenta por él como el jesuita Acosta, que rechazaba esta identidad en el primer libro, capítulo 22, de su *Historia Natural y Moral de las Indias* (2008: 38-40), y de Antonio de Herrera, que, en el libro primero, capítulo I, de la primera década de su *Historia general de los hechos de los castellanos*, parecía considerar toda la cuestión mera especulación, puesto que «cierta cosa es, que nadie tuvo noticia clara, y si alguno hubo, fueron rastros y vislumbres, interpretadas después del descubrimiento» (1601: 2).

Así pues, Bacon daba una explicación de la rudeza e ignorancia de los indígenas americanos en términos históricos. La razón del retraso de sus conocimientos con respecto a los de Europa no era su naturaleza defectiva o el clima americano, sino ese diluvio particular de América más reciente que el universal, que provocó la muerte por inundación o por la falta de comida consiguiente, de los habitantes de los valles, los más civilizados y avanzados en sus costumbres y saberes. Los hombres de los Andes o montañas «mucho más altas que las nuestras» que se salvaron, no tuvieron unos héroes culturales como Noé y sus hijos, que pudieran «dejar a la posteridad escrituras, obras de arte, ni ningún indicio de civilización» (Bacon, 1980: 221). Incluso la desnudez posterior se



explica por su hábito de protegerse del frío extremo de las montañas con pieles de animales, «ignorando los medios para proporcionarse vestiduras ligeras» cuando bajaron a los valles: el exceso de calor les obligó a quedarse exclusivamente con los adornos de plumas que reflejaban su admiración por las aves (Bacon, 1996: 249-250).

Aunque esta explicación permite suponer que cuando se resuelvan los efectos de su diluvio se podrán equiparar con los europeos, parece evidente que, mientras tanto, les corresponde someterse a su conocimiento superior. La mirada baconiana del indígena americano aparece así llena de etnocentrismo: ve a los indios como sujetos más ignorantes que los europeos y también inferiores en su forma de vida. Por eso se ofrecen como objeto de conquista y ve en sus tierras una oportunidad para la expansión, lo que permitiría a Inglaterra equipararse con España en la construcción de un imperio.

Para imitar al imperio hispano, Bacon no reparó en consideraciones morales. Es cierto que se separó de Maquiavelo en diversos aspectos (Clarke, 2008), pero asumió lo esencial de la tradición maquiavélica adaptándola a sus circunstancias: consideraba que no debía poner obstáculos de conciencia a las metas políticas que su pensamiento había establecido para Inglaterra (Peltonen, 1996: 305). Todo aquello que atribuía a los españoles, le parecía que podía ser válido para su país, incluyendo lo que habría de ser objeto de mayores críticas en el siglo XVIII. Así, la tradicional oposición entre el dominio español de América y el de países como Inglaterra, Holanda e incluso Francia en cualquier lugar del mundo, se expresa, a partir sobre todo de Montesquieu, como una oposición entre imperio de conquista e imperios de comercio (Castilla Urbano, 2015). El primero, al que se atribuye un carácter premoderno, estaría basado en la posesión de la tierra, mientras que los segundos, típicamente modernos, se asentarían sobre patrones marítimos y comerciales (Castilla Urbano, 2014; Armitage, 2004b: 100-124). De acuerdo con esta distinción, para conseguir sus objetivos, los españoles habrían recurrido a una política destructiva para los indios, en la que la violencia sería habitual; por el contrario, en este contrapunto idealizado, la colonización inglesa tendría como valor fundamental la consecución de la prosperidad de los pueblos indígenas (Macmillan, 2011: 62). Es la política que, con el advenimiento del mundo contemporáneo, dominará al resto de los pueblos en nombre de la civilización y el progreso.

Se comete un error cuando se argumenta que «Bacon, aunque no fuera directamente responsable de estas reivindicaciones específicas, abre la vía para su argumentación» (Clarke, 2008: 377). Fue mucho más allá. Supo ver la importancia del comercio y, aunque era consciente de que el rey podía no obtener mucho provecho de los impuestos sobre el mismo, sabía que sin comerciantes su reino se empobrecería (Bacon, 1980: 89-90). También reconoce las

virtudes del comercio y del tráfico marítimo, hasta el punto de valorar más, en una línea que entronca con los argumentos de arbitristas e ilustrados, las manufacturas y el transporte a las materias primas (*ibid.*: 72). Tampoco se le escapaba que los tributos eran necesarios para el funcionamiento del Estado, aunque sabía que su exceso podía volverse contra los afanes imperialistas de aquel (*ibid.*: 125).

En resumen, Bacon no desconocía los fenómenos económicos de su tiempo y los efectos que estos podían causar en el estado y en sus posibilidades de paz, prosperidad y expansión. También dedicó su atención a la importancia del poderío marítimo para el dominio de Europa y las Indias (*ibid.*: 132), consciente, como dice en las «Consideraciones sobre una presunta guerra con España», de que «su grandeza [la de la monarquía española] puede ser dividida en dos partes por una potencia que la aventaje en los mares» (Bacon, 1968: 139). Anticipó con ello otro de los tópicos ilustrados (Montesquieu, 1980: XXI). Sin embargo, la importancia del comercio y del control de los mares no interfería su concepción del imperio y la grandeza de los Estados (Peltonen, 1992).

El Canciller no llegaba tan lejos como Maquiavelo, que valoraba la riqueza del Estado pero la consideraba un obstáculo para el compromiso cívico si estaba en poder de los ciudadanos (Maquiavelo, 2005: 127, 255, 370 y 391). No se oponía al desarrollo de los valores comerciales, sino que, como hemos visto, los consideraba útiles para el Estado. Pero los ideales que quería poner en la base de su imperio soñado no eran aquellos, sino los militares. Por eso, como Maquiavelo (2005: 69, 391-394), consideraba más valiosa una población volcada sobre las labores del campo y los oficios que más se relacionan con estas, que siempre ofrecen buena disponibilidad para la guerra, que la dedicada a «las artes sedentarias y caseras y las manufacturas delicadas (que más requieren los dedos que los brazos)» (Bacon, 1980: 128). Incluso proponía «dejar libremente el ejercicio de esas artes a los extranjeros» (*ibid.*: 129). De hecho, para poner límites a la ideología comercial, considera que la colonia estará mejor gobernada si dependía de nobles y caballeros que de comerciantes, «pues éstos siempre miran a la ganancia presente» (*ibid.*: 143).

Así, pues, la acusación tantas veces formulada contra España durante el siglo XVIII era reivindicada por Bacon como la política más válida para Inglaterra un siglo antes. La razón es clara: «Para el imperio y la grandeza lo que más importa es que la nación profese las armas como su principal timbre de gloria, de preocupación y ocupación». A Bacon se le ofrecían multitud de ejemplos del pasado (Roma, Esparta, los persas y macedonios, los galos, germanos, godos, sajones, normandos, etc.), mientras que en su presente consideraba que la virtud y la aplicación de las armas, la tenían los turcos, aunque en gran decadencia. El verdadero modelo contemporáneo en el que el Canciller ponía sus ojos era, de nuevo, España:

De la Europa cristiana, los únicos que la tienen efectivamente son los españoles; pero es tan claro que cada uno progresa en lo que más se propone, que no es necesario insistir más. Es suficiente con señalar que ninguna nación que no profese directamente las armas puede esperar que venga a parar a sus manos grandeza alguna; y que, por otra parte, el oráculo más certero del tiempo es que aquellos Estados que persisten en esa profesión (como principalmente han hecho romanos y turcos) hacen maravillas; y aquellos que han profesado las armas, pero solo durante una época, generalmente han conseguido la grandeza en esa época que luego les ha mantenido durante largo tiempo aun cuando su profesión y ejercicio hubiera decaído (*ibid.*: 129-130).

Desde esta perspectiva, no sorprende que considerase que no son las ciudades amuralladas, los arsenales y armerías, las razas de caballos, los carros de guerra, los elefantes, las municiones, la artillería e incluso el dinero; ni siquiera le parecía decisivo el número de ejércitos, sino que «el punto principal de la grandeza de cualquier Estado está en tener una estirpe de militares» (*ibid.*: 124). Unos militares valientes, pero también nativos, pues Bacon, de nuevo en coincidencia con Maquiavelo (1978: 131-132; 2005: 143-144 y 259-261), creía que el recurso a las tropas mercenarias llevaba tarde o temprano al desastre (Bacon, 1980: 125).

El Canciller siempre asoció la guerra con el incremento de población (*ibid.*: 225). Pensaba que una política de ciudadanos en armas exigía una población importante que, con frecuencia, el país no tenía. Por eso consideró que la naturalización de extranjeros podía ser un requisito ineludible, siempre que los naturales se mantuvieran como mayoría. El mejor ejemplo de la validez de esta afirmación lo extraía Bacon de la Antigüedad: comparaba Esparta y Roma, para concluir que la primera no había podido llevar adelante su imperio por su restrictiva política demográfica; en cambio, atribuía esta habilidad en grado sumo al Imperio romano, de manera «que no fueron los romanos los que se expandieron sobre el mundo, sino el mundo sobre los romanos». Sin embargo, la reflexión sobre los modelos históricos constituía solo una introducción al análisis de la situación de su tiempo. Era, sobre todo, la contemporánea España, la que, una vez más, se le ofrecía como un modelo de *savoir faire* en la gestión del imperio por su capacidad de movilizar ejércitos compuestos por tropas de origen diverso:

Algunas veces me ha maravillado cómo España puede abarcar y conservar tan grandes dominios con tan escasos españoles; pues seguro que el área de España es un gran tronco de árbol muy superior al de Roma y Esparta al principio; y además, aunque no han utilizado esa libertad en la naturalización, no obstante, tienen lo que está muy cerca de ella; es decir, emplear, casi indiferentemente,

todas las naciones en su milicia de soldados; incluso, algunas veces, en sus jefes de mayor graduación (*ibid.*: 128).

Esta admiración posee un claro carácter instrumental. Bacon no se siente escandalizado por la acción española ni en Europa ni en América. Su interés le lleva a dirigir su mirada a la capacidad de los españoles para conseguir sus objetivos. Quiere que la colonización inglesa persiga las mismas metas y señala los obstáculos que pueden impedirlo; de ahí las consideraciones económicas, organizativas, militares o demográficas, tendentes todas ellas a alcanzar el imperio. Rechaza una conquista sangrienta y la apropiación de tierras indias, pero es consciente de que las posibilidades de la colonización que postula pasan por esa desposesión. Por eso, precisa con detalle la manera de conseguirla sin escándalo, lo que no quiere decir sin injusticia ni sufrimiento.

Bacon era partidario de instalar la colonia «en un suelo puro, es decir, donde la gente no se haya desarraigado de un sitio para arraigar en otro; porque eso es más una extirpación que una colonización» (*ibid.*: 140). Pero esta manifestación no era más que la expresión de una buena intención, puesto que toda colonización requiere de gentes procedentes de la metrópoli. Más importancia tiene que en la costa atlántica norteamericana, donde se desarrollaba la colonización inglesa, no existían realmente las tierras no habitadas. Bacon todavía no lo mencionaba por su nombre, *vacuum domicilium* o *terra nullius*, lo que sería una constante del pensamiento británico posterior (Corcoran, 2018). Tenía, no obstante, muy claro el concepto: se trataba de un territorio no cultivado ni poblado de forma sedentaria del que los indios disponían según su interés. En esas condiciones, la apropiación de la tierra por los colonos implicaba siempre una expropiación para los indígenas.

Bacon no hizo de esto un problema y ni siquiera se puede decir que desechara abiertamente la conquista de las tierras indias. Su deseo de hacerse con territorios donde instalar una colonia era claro, aunque se expresara de manera un tanto ambigua: no descartaba la colonización donde hubiese indios pero, queriendo ser comprensivo hacia ellos aunque de manera incomprensible para el proceso resultante, recomendaba que se les diese un trato correcto (Scalercio, 2018). Lo que de ninguna manera cuestionaba era el derecho de los colonos a mantener la propiedad de la tierra:

Si se coloniza donde haya salvajes, no solo se les atraiga con menudencias y baratijas, sino que se les utilice con equidad y magnanimidad, aunque con la vigilancia adecuada; y no se gane su favor ayudándoles a invadir a sus enemigos, aunque su defensa no sea errónea; envíese con frecuencia a algunos de ellos por los territorios de la colonia para que puedan ver cómo están en mejores condiciones que sus propios terrenos y encómieselos cuando regresen. Cuando la

colonia se sienta fuerte, entonces es tiempo de colonizar con mujeres y también con hombres; para que la colonia pueda expandirse con nuevas generaciones y no esté siempre escasa por su falta. La mayor malignidad del mundo es abandonar o desatender una colonia una vez que ya está avanzada; porque, además de la deshonra, convertirá en culpables a muchas gentes que merecen compasión (Bacon, 1980: 143-144).

Se puede considerar esta situación como de «cordial neutralidad» (Clarke, 2008: 374), pero habría que recordar lo que tiene de circunstancial. Unos años antes, Bacon había asociado la grandeza de las naciones con el aprovechamiento de las ocasiones para la guerra que les ofrecía la ayuda a los aliados:

Que les rueguen pero estén dispuestos a prestar ayuda y socorros a sus confederados, como hicieron siempre los romanos; hasta tal punto que, como los confederados tenían ligas defensivas con otros Estados distintos y una vez bajo amenaza de invasión les pidieran ayuda muy seriamente, entonces los romanos eran los más avanzados y no dejaban que ningún otro Estado tuviera el honor de prestar esa ayuda (Bacon, 1980: 130-131).

Por lo demás, lo relevante de la situación colonial no es esa recomendación de no intervenir en los conflictos de los indígenas. Mucho más importante es que muestra la voluntad de no mezclarse con ellos, de no reconocerles la propiedad de sus tierras y de ampliar estas cuando la prosperidad del asentamiento lo permita. No deja de ser sintomático que esta última no se exprese en términos económicos sino de fuerza: «Cuando la colonia se sienta fuerte».

#### IV. UTOPIA CIENTÍFICA Y RAZÓN CONSERVADORA

Dada la familiaridad de Bacon con América y las colonias, no sorprende que situara cerca de allí, como Moro su *Utopía*, ese nuevo mundo feliz que denomina la Nueva Atlántida. El barco que arriba a sus costas sale de Perú rumbo a China y Japón. Cruza el mar del Sur, pero cuando llevan cinco meses de navegación este no se muestra como un océano pacífico, sino turbulento y caprichoso: sus vientos hacen imposible una travesía normal y los marineros son arrastrados hacia el norte. Cuando todo parece perdido encuentran su salvación en un puerto de una hermosa ciudad llamada Bensalem. El primer contacto con un representante de la población se realiza en el mismo navío, que no puede atracar hasta ser autorizado, según lee su alarmada tripulación en un pergamino que se les entrega.

Bacon, por tanto, parece reconocer el protagonismo español en los descubrimientos y en el dominio de los mares. Sitúa su sociedad ideal en el océano entre América y Asia, que se ha denominado el lago español, aunque lo cierto es que en este no dejó de manifestarse la amenaza de los barcos ingleses (Spate, 2006; Bradley, 1988). Reconoce esa familiaridad sirviéndose de marinos españoles o del Imperio español, puesto que señala su paisanaje con Colón (Bacon, 1996: 272). Además, el Canciller parece querer reconocer la universalidad del castellano en su tiempo cuando indica que el pergamino que les entregan los atlantes que se acercan al barco a su llegada iba escrito en hebreo, griego, latín y español, el mismo idioma en el que contesta la tripulación del navío y que utilizarán a partir de entonces (*ibid.*: 236). También el atuendo que luce el sabio de la Casa de Salomón que regresa a Bensalem parece una concesión al predominio de la moda española en la época: lleva, entre otras cosas, «el sombrero, como un casco o montera española» (*ibid.*: 261).

A estos datos textuales se podrían unir otros de índole más especulativa, como la relación de Bacon con el cosmógrafo español Pedro Sarmiento de Gamboa, prisionero en la corte inglesa de Isabel I, con el que dialoga en latín delante de sus cortesanos (Sarmiento de Gamboa, 1866: 411; Barros Franco, 1981: 15). No obstante, «Isabel I, lord Burghley y sir Robert Cecil dominaban el español», por lo que no parecía necesario que tuvieran que recurrir al latín para comunicarse, salvo que la reina «que es elegante» en ese idioma, según informó Sarmiento, deseara mostrar su erudición o que la conversación fuera más accesible para sus súbditos (Elliott, 2010: 59). Bacon no solo se encontraba entre ellos, sino que pudo tener relación directa con Sarmiento pues, como sobrino del primer ministro lord Burghley, pudo haber estado presente durante la visita que le hizo, donde «me mostraste en tu casa antigüedades y documentos» (Eichmann y Zuleta, 2016: 40).

Tal vez no sea ajeno a algunas de las claves de la redacción de la *Nueva Atlántida* que, como ya se ha dicho, Sarmiento creía en su existencia (Robles, 2007; Tord, 1999). Este descubrió junto con Álvaro de Mendaña, en una expedición que sale de Perú, como la del relato de Bacon, unas islas en el Pacífico a las que dieron el nombre de Salomón. En los escritos de Bacon se honra la figura del rey sabio (I, CXXIX; Bacon, 1985: 183). Además, su nombre es una forma de alusión habitual a Jacobo I (Albanese, 1990: 516), a quien se elogia al inicio de *La gran restauración* con una dedicatoria elocuente: «Vos, que en tantos aspectos recordáis a Salomón» (Bacon, 1985: 46), aunque el Canciller mantuvo con él una ambivalente relación (Jowitt, 2002: 139-143). Asimismo, durante su reinado estuvo presente la idea de construir un palacio según el modelo del Templo de Salomón, el mismo que había inspirado, por cierto, el monasterio de El Escorial (Elliott, 2010: 62). No debe sorprender que el monarca más honrado de la Nueva Atlántida fuera Saloma (Solamona)

(Bacon, 1996: 250). Tampoco el éxito de la Casa de Salomón y la inspiración que significó para el siglo siguiente (Jalobeanu, 2009). Todo ello autoriza a pensar en una concesión de la ficción literaria a la realidad política.

También son importantes las coincidencias entre el pensamiento de Bacon y los escritos del piloto Pedro Fernández de Quirós en cuanto afecta a la religión, el interés por el Pacífico, la pretensión de fundar una ciudad ideal regida por un gobierno cristiano y político, una ciudad formada por virtuosos sabios y trabajadores, la crítica de la escolástica, la afinidad entre ambos por la recopilación de datos de la naturaleza, etc. (Pimentel, 2003: 92-93). No hay que olvidar que el octavo de los *Memoriales* de Fernández de Quirós sería publicado fuera de la península en 1609 y en distintos idiomas, para satisfacción del resto de las cortes europeas, ansiosas de recabar noticias de los descubrimientos hispanos (Gómez-Tabanera, 1998: 253). Sin embargo, incluso si llegó a leerlo, Bacon no aceptó su pretensión de haber descubierto lo que después sería Australia, pues todavía en 1620 consideraba que la historia natural debería aclarar «si existe algún continente austral o solamente islas» (Bacon, 1985: 380).

En definitiva, las claves hispanas de la utopía de Bacon no pueden negarse (Cañizares-Esguerra, 2006: 19). Además, la *Nueva Atlántida* presenta propiedades que tienen mucho que ver con las preocupaciones políticas y teóricas de su autor, en absoluto ajenas a la monarquía hispánica. De inicio, no debe pasar desapercibido que Bacon sitúa la Nueva Atlántida en el norte del mar del Sur, esto es, en un espacio del océano Pacífico en gran parte inexplorado y desconocido para los mismos españoles. Tal vez por esta imprecisión geográfica, el supuesto territorio podía albergar el sueño de su autor para Inglaterra: nuevos dominios que equipararan a su país con su rival hispano.

Pero lo más novedoso de la utopía baconiana se desarrolla en el terreno del conocimiento. El Canciller se sirve de la ciencia para sentar las bases de su utopía, proponiendo un modelo de organización social que supone una reorganización de la sociedad y una renovación de los valores morales existentes. Si América, la antigua Atlántida, perdió sus hombres más sabios y quedó prisionera de la ignorancia para los siglos posteriores tras el diluvio que la asoló, la Nueva Atlántida ha convertido la sabiduría en su rasgo más valioso y característico. El lugar privilegiado del conocimiento garantizaría, si se diera en la realidad su descubrimiento, una relación con los atlantes inversa a la que han mantenido los españoles con los indios. Así lo demuestra la superioridad de su marina frente a cualquier otra (Bacon, 1996: 250), así como la de sus cañones y máquinas de todas clases (Bacon, 1996: 271). Sin embargo, no es el poder militar o no es, sobre todo, el poder militar el que destaca el autor de la *Nueva Atlántida*. Los españoles encuentran en esa tierra lo contrario que en América: frente a la rudeza de sus habitantes, su superior conocimiento; en

lugar de su ausencia de vestidos y modales, la riqueza de atuendos y la delicadeza de formas. También la respuesta que se encuentran a su llegada es muy diferente a la que les dio el Nuevo Mundo: no solo una sociedad refinada en sus valores sociales, sino también una comunidad que los acoge con la religión del amor. Aun así, parece exagerado querer ver en ello una prefiguración de la superioridad de Gran Bretaña y su identificación con la ciencia (Weinberger, 1976: 877).

El influjo de la *Nueva Atlántida* se va a plasmar en la estrecha conexión entre ciencia y organización social que van a mostrar todas las utopías a partir de ella (Elena, 1986b: 67). Ya se ha dicho que para Bacon saber y poder están relacionados no tanto porque el primero proporcione el poder político, sino porque permite el poder sobre la naturaleza, poder para actuar en el mundo. También en la *Nueva Atlántida* existe una institución, la Casa de Salomón o Colegio de las Obras de Seis Días, que agrupa a los sabios del lugar y que «está dedicada al estudio de las obras y criaturas de Dios» (Bacon, 1996: 252). Es decir, también en el mundo ideal y acaso allí más que en ningún otro lugar, puesto que se trata de una sociedad soñada, la adquisición de conocimientos de todo tipo es un objetivo irrenunciable de los humanos, hasta convertirse a través de sus efectos en el centro de la vida social de la comunidad.

Se ha señalado que la inspiración más próxima de la Casa de Salomón podría ser la sevillana Casa de Contratación, donde se entrenaban pilotos, se diseñaban mapas y se centralizaba la recogida de todo tipo de datos sobre el Nuevo Mundo para su aprovechamiento y aplicación (Cañizares-Esguerra, 2006: 19; véase Grafton, 2001). La admiración inglesa por la misma no nace con Bacon, sino que se remonta a mediados del siglo XVI, cuando una delegación de la Corona inglesa, con el célebre explorador Stephen Borough como máximo estandarte, pudo comprobar su funcionamiento científico y burocrático (Sánchez Martínez, 2010: 720). Tras su visita, Richard Eden y Richard Hakluyt no dejaron de estimular el interés de sus compatriotas por las exploraciones y dominios hispanos de ultramar (Elliott, 2010: 66). No obstante, es —sin duda— Bacon quien da aires literarios al modelo sevillano: también la Casa de Salomón persigue «el estudio de la verdadera naturaleza de todas las cosas» para alcanzar a obtener «más fruto en el empleo de ellas» (Bacon, 1996: 252, 263). La importancia del saber para los atlantes es tal que el mejor de sus monarcas quiso preservar la isla de la venida de extranjeros, pero no renunció a aprovechar los conocimientos que pudieran alcanzar. Para hacerse con ellos, envían cada doce años dos naves con tres sabios de la Casa de Salomón cada una, «cuya misión consistiría únicamente en traernos informes del estado y asuntos de los países que se les señalaba, sobre todo de las ciencias, artes, fabricaciones, invenciones y descubrimientos de todo el mundo. Teniendo también el encargo de traernos libros, instrumentos y modelos de todas clases» (*ibid.*: 253).



Bacon no se plantea, por consiguiente, el problema del aprovechamiento de los propios conocimientos por sus descubridores. No ve un problema en averiguar y apropiarse esos adelantos, como no veía dificultad alguna en que los colonos europeos aprovecharan las tierras de los nativos americanos. En este sentido se podría hablar de un colonialismo científico por parte de los sabios de la Casa de Salomón, verdaderos imperialistas del conocimiento dispuestos siempre a apoderarse de las invenciones ajenas.

La *Nueva Atlántida* es un texto incompleto publicado tras la muerte de Bacon. Estos caracteres impiden juzgar con seguridad sus contenidos porque tal vez su autor habría variado algunos de ellos de haberla acabado o, sencillamente, porque decidió no terminarla una vez expuesto lo que le interesaba, si es que pensaba publicarla, lo que tampoco está claro (Price, 2002). Sean cuales sean las razones que llevaron al estado actual de la obra, su parte conocida muestra la existencia de una sociedad en la que la ciencia y los técnicos ocupan un lugar privilegiado. En esta utopía se otorga la primacía al conocimiento, de manera que se sustituye la conquista de los *salvajes* por la de los fenómenos de la naturaleza (Albanese, 1990: 511). Aunque es evidente que ambas conquistas son muy diferentes y tienen consecuencias dispares, la segunda se asienta también sobre una forma de desposesión, a saber: que lo que no alcancen a conocer por sí mismos los sabios de la Casa de Salomón pueden apropiárselo aprovechando los descubrimientos ajenos. Por algo se ha hablado de la ambigüedad política de Bensalem (Delbourgo y Dew, 2008: 2).

La utopía escrita por Bacon muestra así que el sueño de construir un mundo mejor, incluso si se alcanza mediante la ciencia, no es ajeno a la pretensión de dominio social: «El colonialismo es más que un elemento presente dentro de la *Nueva Atlántida*: es un movimiento determinante en la aparición de la práctica científica moderna desde dentro de la cultura renacentista tardía» (Albanese, 1990: 505-506). Desde esa perspectiva es difícil aceptar que la concepción de la ciencia de Bacon sea pública y democrática (Rossi, 1996: 32). Más bien hay que concebirla como restringida y jerárquica (Rusu, 2010: 60). Por su parte, el dominio de unos pocos sobre una gran mayoría sirviéndose de imposiciones ideológicas, de género, morales, religiosas, etc., no está menos presente en esa concepción (Coquillette, 1992: 261). La *Nueva Atlántida* no deja de reflejar las preocupaciones generales de su autor, impregnando sus propuestas de cooperación en la investigación científica (Sargent, 1996: 163-164).

En definitiva, deberíamos sacar al menos tres conclusiones de lo visto: en primer lugar, la ciencia, la política y la utopía baconianas, sin dejar de presentarse como formas renovadas de contribuir a la construcción del imperio, adquirirían su pleno sentido sobre el trasfondo de lo hecho por su rival hispano. En segundo lugar, la imitación selectiva y la emulación eran compatibles con

la crítica e incluso la hostilidad, pero unas y otras pretendían alcanzar las metas atribuidas al enemigo y dotarse de los instrumentos que se considerasen más útiles para lograrlo. Por último, en tercer lugar, consideraciones como las de Bacon, que incluyen tanto imitación y rechazo como admiración y reproche, deberían servir para poner en cuestión la existencia de una leyenda negra hispana en el primer cuarto del siglo XVII. Un análisis ajeno a ese método prejuicioso de recopilar únicamente la literatura descalificadora sobre el país debería servir para descubrir, dentro de una situación general donde abundan la ambigüedad y la complejidad, que la monarquía hispánica provocaba también respeto e incluso afán emulador entre observadores que no carecían de criterio.

### Bibliografía

- Acosta, J. (2008). *Historial Natural y Moral de las Indias*. Madrid: CSIC.
- Albanese, D. (1990). The *New Atlantis* and the Uses of Utopia. *ELH*, 57 (3), 503-528. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2873232>.
- Armitage, D. (2004a). The Elizabethan Idea of Empire. *Transactions of the Royal Historical Society*, 14, 269-277. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S008044010400012X>.
- Armitage, D. (2004b). *The Ideological Origins of the British Empire*. Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press.
- Bacon, F. (1826). Tracts relating to Spain. En B. Montagu. *The Works of Francis Bacon* (pp. 203-307). London: W. Pickering.
- Bacon, F. (1859). *The Works of Francis Bacon*. London: Parry and McMillan.
- Bacon, F. (1863). *Historia ventorum, Works*. Boston: Houghton, Mifflin and Company.
- Bacon, F. (1926) [1868]. *The Advancement of Learning*. Oxford: Clarendon Press.
- Bacon, F. (1968). Consideraciones sobre una presunta guerra con España. En V. Morales Lezcano. *La guerra contra España en la filosofía política de Sir Walter Raleigh y Francis Bacon*.
- Bacon, F. (1980). *Ensayos*. Buenos Aires: Aguilar.
- Bacon, F. (1985). *La gran restauración*. Madrid: Alianza.
- Bacon, F. (1988). *El avance del saber*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bacon, F. (1996). *Nueva Atlántida*. En T. Moro, T. Campanella y F. Bacon. *Utopías del Renacimiento* (pp. 233-273). Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Barrera-Osorio, A. (2006). *Experiencing Nature. The Spanish American Empire and the early Scientific Revolution*. Austin: University of Texas Press.
- Barrera-Osorio, A. (2008). Empiricism in the Spanish Atlantic World. En J. Delbourgo and N. Dew (eds.). *Science and Empire in the Atlantic World* (pp. 177-202). New York; London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203933848-11>.
- Barros Franco, J. (1981). Los últimos años de Pedro Sarmiento de Gamboa. *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, 90, 9-28.
- Bradley, P. T. (1988). La fascinación europea con el Perú y expediciones al Mar del Sur en el siglo XVII. *Revista de Indias*, 48 (182-183), 257-283.
- Bury, J. (1971). *La idea del progreso*. Madrid: Alianza.

- Camprubí, L. (2009). Traveling Around the Empire: Iberian Voyages, the Sphere, and the Atlantic Origins of the Scientific Revolution. *Eä*, 1 (2), 1-24.
- Cañizares-Esguerra, J. (2006). The Colonial Iberian Roots of the Scientific Revolution. En J. Cañizares-Esguerra. *Nature, Empire, and Nation. Explorations of the History of Science in the Iberian World* (pp. 14-45). Stanford University Press.
- Castilla Urbano, F. (2014). Introducción. En F. Castilla Urbano (ed.). *Discursos legitimadores de la conquista y la colonización de América* (pp. 9-20). Madrid: Universidad de Alcalá.
- Castilla Urbano, F. (2015). Conquista y comercio: la visión colonial de Montesquieu. En F. Castilla Urbano (ed.). *Visiones de la conquista y la colonización de las Américas* (pp. 89-106). Madrid: Universidad de Alcalá.
- Ceceña, R. (2010). L'expérience et l'invention du Nouveau Monde. De l'histoire à la théorie de la connaissance de la nature. *Eikasia. Revista de Filosofía*, 6 (35), 67-84.
- Cioranescu, A. (1983). *Le Masque et le visage. Du baroque espagnol au classicisme français*. Ginebra: Librairie Droz.
- Clarke, M. T. (2008). Uprooting Nebuchadnezzar's Tree: Francis Bacon's Criticism of Machiavellian Imperialism. *Political Research Quarterly*, 61 (3), 367-378. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1065912908318845>.
- Cohen, I. B. (1983). *La revolución newtoniana y la transformación de las ideas científicas*. Madrid: Alianza.
- Colclough, D. (2010). «The Materials for the Building»: Reuniting Francis Bacon's *Sylva Sylvarum* and New Atlantis. *Intellectual History Review*, 20 (2), 181-200. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17496971003783757>.
- Coquillette, D. R. (1992). *Francis Bacon*. Melsham: Edinburgh University Press.
- Corcoran, P. (2018). John Locke on Native Right, Colonial Possession, and the Concept of *Vacuum domicilium*. *The European Legacy*, 23 (3), 225-250. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10848770.2017.1416766>.
- Delbourgo, J. and Dew, N. (2008). Introduction. The Far Side of the Ocean. En J. Delbourgo and N. Dew (eds.). *Science and Empire in the Atlantic World* (pp. 1-28). New York; London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203933848-1>.
- Eamon, W. (2019). Spanish Science in the Age of New. En H. Kallendorf (ed.). *A Companion to the Spanish Renaissance* (pp. 473-507). Leiden; Boston: Brill. Disponible en: [https://doi.org/10.1163/9789004360372\\_021](https://doi.org/10.1163/9789004360372_021).
- Eichmann, A. y Zuleta, J. (2016). Edición y traducción de la «Carta a lord Burghley» de Pedro Sarmiento de Gamboa. *Hipogrifo*, 4 (1), 23-42. Disponible en: <https://doi.org/10.13035/H.2016.04.01.03>.
- Elena, A. (1983). Física y filosofía en el siglo XVII: la Royal Society de Londres y el programa baconiano. *Contextos*, 1 (2), 105-125.
- Elena, A. (1986a). La cuestión nacionalista y la fundación de la Royal Society: el grupo come-niano. En S. Onega (ed.). *Estudios literarios ingleses. Renacimiento y Barroco* (pp. 499-518). Madrid: Cátedra.
- Elena, A. (1986b). Utopías científicas del siglo XVII: A description of the famous kingdom of Macaria. *Llull*, 9, 65-80.
- Elliott, J. (2010). Aprendiendo del enemigo: Inglaterra y España en la Edad Moderna. En J. Elliott. *España, Europa y el mundo de ultramar (1500-1800)* (pp. 55-85). Madrid: Taurus.

- Farrington, B. (1971). *Francis Bacon, filósofo de la revolución industrial*. Madrid: Editorial Ayuso.
- Ferraz Martínez, A. (2000). La apetencia humana de historias ficticias. Ecos de una tesis de Francis Bacon en el XIX (con una coda del XX). En F. Sevilla y C. Alvar (eds.). *Actas del XIII Congreso de la Asociación Internacional de Hispanistas*. Madrid, 1998 (pp. 177-186). Madrid: Editorial Castalia.
- Fuchs, B. (2013). *The Poetics of Piracy. Emulating Spain in English Literature*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. Disponible en: <https://doi.org/10.9783/9780812207767>.
- García, R. (1992). *La leyenda negra. Historia y opinión*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gascoigne, J. (2009). The Royal Society, natural history and the peoples of the «New World(s)», 1660-1800. *British Journal of the History of Science*, 42 (4), 539-562. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007087409002210>.
- Gascoigne, J. (2012). Crossing the Pillars of Hercules: Francis Bacon, the Scientific Revolution and the New World. En O. Gal y R. Chen-Morris (eds.). *Science in the Age of Baroque* (pp. 217-238). Dordrecht: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-94-007-4807-1\\_9](https://doi.org/10.1007/978-94-007-4807-1_9).
- Gaukroger, S. (2004). *Francis Bacon and the Transformation of Early-Modern Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerbi, A. (1993). *La disputa del Nuevo Mundo. Historia de una polémica 1750-1900*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gómez-Tabanera, J. M. (1998). Sir Thomas More (1478-1535), Pedro Fernández de Quirós (1562-1615) y Sir Francis Bacon (1561-1626), o la forja de una utopía política en la Inglaterra del siglo XVII. En J. Whicker (coord.). *Estudios áureos I. Actas del XII Congreso de la Asociación Internacional de Hispanistas 21-26 de agosto de 1995* (pp. 249-56). Birmingham: Department of Hispanic Studies.
- González Díaz, S. (2012). Genealogía de un origen: Túbal, el falsario y la Atlántida en la *Historia de los Incas* de Pedro Sarmiento de Gamboa. *Revista de Indias*, 72 (255), 497-526. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/revindias.2012.016>.
- Grafton, A. (2001). Where Was Salomon's House? Ecclesiastical History and the Intellectual Origins of Bacon's New Atlantis. En H. Jaumann (ed.). *Die europäische Gelehrtenrepublik im Zeitalter des Konfessionalismus* (pp. 21-38). Wiesbaden: Harrassowitz.
- Granada, M. Á. (1982). La reforma baconiana del saber: milenarismo cientifista, magia, trabajo y superación del escepticismo. *Teorema: Revista Internacional de Filosofía*, 12 (1-2), 71-95.
- Hart, J. (2001). *Representing the New World: the English and French uses of the example of Spain*. New York: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780312299200>.
- Herrera, A. de (1601). *Historia general de los hechos de los castellanos en las Islas y Tierra Firme del Mar Océano, Década I*. Madrid: Emplenta Real.
- Hillgarth, J. N. (2000). *The Mirror of Spain, 1500-1700: The Formation of a Myth*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.16832>.
- Hutton, S. (2002). Persuasions to science: Baconian rhetoric and the *New Atlantis*. En B. Price (ed.). *Francis Bacon's NEW ATLANTIS New interdisciplinary essays* (pp. 48-59). New York: Manchester University Press.

- Irving, S. (2006). «In a pure soil»: Colonial anxieties in the work of Francis Bacon. *History of European Ideas*, 32, 249-262. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.histeuroideas.2006.03.001>.
- Irving, S. (2007). An empire restored: America and the Royal Society of London in the Restoration. En C. Armstrong, R. Fagge y T. J. Lockley (eds.). *America in the British Imagination* (pp. 27-47). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Jalobeanu, D. (2009). The Fascination of Solomon's House in Seventeenth Century England: Baconianism Revisited. En V. Alexandrescu (ed.). *Branching Off. The Early Moderns in Quest for the Unity of Knowledge* (pp. 225-255). Bucarest: Zeta Books. Disponible en: [https://doi.org/10.7761/9789731997438\\_10](https://doi.org/10.7761/9789731997438_10).
- Jalobeanu, D. (2014). A Natural History of the Heavens: Francis Bacon's Anti-Copernicanism. En *The Making of Copernicus* (pp. 64-87). Leiden: Brill. Disponible en: [https://doi.org/10.1163/9789004281127\\_005](https://doi.org/10.1163/9789004281127_005).
- Jowitt, C. (2002). «Books will speak plain?». Colonialism, Jewishness and politics in Bacon's New Atlantis. En B. Price (ed.). *Francis Bacon's NEW ATLANTIS New interdisciplinary essays* (pp. 129-155). Manchester: Manchester University Press.
- Koyré, A. (1999). *Del mundo cerrado al universo infinito*. Madrid: Siglo XXI.
- Kuhn, T. S. (1982). La tradición matemática y la tradición experimental en el desarrollo de la física. En T. S. Kuhn. *La tensión esencial. Estudios selectos sobre la tradición y el cambio en el ámbito de la ciencia* (pp. 56-90). Madrid: Fondo de Cultura Económico.
- Kusukawa, S. (1996). Bacon's classification of knowledge. En M. Peltonen (ed.). *The Cambridge Companion to Bacon* (pp. 47-74). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CCOL052143498X.003>.
- Lamb, U. (1985). Nautical scientists and their clients in Iberia (1508-1624): science from imperial perspective. *Separata de Revista da Universidade de Coimbra*, 32, 49-61.
- López de Gómara, F. (1978). *Historia General de las Indias y vida de Hernán Cortés*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Macmillan, K. (2011). Benign and Benevolent Conquest? The Ideology of Elizabethan Atlantic Expansion Revisited. *Early American Studies: An Interdisciplinary Journal*, 9 (1), 32-72. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/eam.2011.0009>.
- Madrid, C. M. (2010). La representación de la técnica y de la ciencia entre los siglos XVI y XVIII en la colección del Museo del Prado. *Llull*, 33 (72), 269-287.
- Madrid, C. M. (2013). España y la Revolución Científica: estado de la cuestión de una polémica secular. *Circumscribere*, 13, 1-28.
- Maltby, W. S. (1982). *La Leyenda Negra en Inglaterra. Desarrollo del sentimiento antihispánico, 1558-1660*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Manzo, S. (2010). Utopian science and empire. Notes on the Iberian background of Francis Bacon's. *Studii de știință și cultură*, 4, 111-128.
- Manzo, S. A. (2001). Experimentación, instrumentos científicos y cuantificación en el método de Francis Bacon. *Manuscrito*, 24 (1), 49-84.
- Manzo, S. A. (2014). Historia civil y poesía, certeza y verdad en Francis Bacon. *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, 31 (2), 373-394. Disponible en: [https://doi.org/10.5209/rev\\_ASHF.2014.v31.n2.47574](https://doi.org/10.5209/rev_ASHF.2014.v31.n2.47574).
- Maquiavelo, N. (1978). *El príncipe*. Barcelona: Bruguera.

- Maquiavelo, N. (2005). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza.
- Maravall, J. A. (1986). *Antiguos y Modernos. Visión de la historia e idea de progreso hasta el Renacimiento*. Madrid: Alianza.
- Marías, J. (1985). *España ineligible. Razón histórica de las Españas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martin, J. (2007). *Francis Bacon, the State, and the Reform of Natural Philosophy*. New York: Cambridge University Press.
- Montesquieu, Ch. L. de Secondat, baron de (1980). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- Morales Lezcano, V. (1968). La guerra contra España en la filosofía política de Sir Walter Raleigh y Francis Bacon. *Revista de Indias*, 28, 111.
- Mori, G. (2016). Mathematical subtleties and scientific knowledge: Francis Bacon and mathematics, at the crossing of two traditions. *The British Journal for the History of Science*, 50 (1), 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007087416001163>.
- Nieto Olarte, M. (2009). Ciencia, imperio, modernidad y eurocentrismo: el mundo atlántico del siglo XVI y la comprensión del Nuevo Mundo. *Historia Crítica*, 12-32. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/histcrit39E.2009.01>.
- Nisbet, R. (1981). *Historia de la idea de progreso*. Barcelona: Gedisa.
- Peltonen, M. (1992). Politics and Science: Francis Bacon and the True Greatness of States. *The Historical Journal*, 35 (2), 279-305. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0018246X00025802>.
- Peltonen, M. (1996). Bacon's political philosophy. En M. Peltonen (ed.). *The Cambridge Companion to Bacon* (pp. 283-310). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CCOL052143498X.012>.
- Pimentel, J. (2001). The Iberian Vision: Science and Empire in the Framework of a Universal Monarchy, 1500-1800. *Osiris*, 15, 17-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/649316>.
- Pimentel, J. (2003). *Testigos del mundo. Ciencia, literatura y viajes en la Ilustración*. Madrid: Marcial Pons Historia.
- Portuondo, M. M. (2009). *Secret Science. Spanish Cosmography and the New World*. Chicago; London: The University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226675374.001.0001>.
- Price, B. (2002). Introduction. En B. Price (ed.). *Francis Bacon's NEW ATLANTIS New interdisciplinary essays* (pp. 1-27). Manchester; New York: Manchester University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.9760/MUPOA/9780719060519>.
- Rees, G. (1981). An Unpublished Manuscript by Francis Bacon: Sylva Sylvarum Drafts and Other Working Notes. *Annals of Science*, 38, 377-412. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00033798100200291>.
- Robles, J. F. (2007). La Atlántida en América: ideología de un mito (siglos XVI y XVII). *Armas y Letras*, 57, 57-63.
- Rossi, P. (1970). La idea de progreso científico. En P. Rossi. *Los filósofos y las máquinas, 1400-1700* (pp. 67-97). Barcelona: Labor.
- Rossi, P. (1990). *Francis Bacon: de la magia a la ciencia*. Madrid: Alianza.
- Rossi, P. (1996). Bacon's idea of science. En M. Peltonen (ed.). *The Cambridge Companion to Bacon* (pp. 25-46). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CCOL052143498X.002>.

- Rusu, D. C. (2010). Virtues and Collaborative Research in Solomon's House. *Studii de stiință și cultură*, 6 (4, 23), 59-73.
- Rusu, D. C. and Lüthy, C. (2017). Extracts from a paper laboratory: the nature of Francis Bacon's *Sylva sylvarum*. *Intellectual History Review*, 27 (2), 171-202. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17496977.2017.1292020>.
- Sánchez Martínez, A. (2010). La institucionalización de la cosmografía americana: la Casa de la Contratación de Sevilla, el Real y Supremo Consejo de Indias y la Academia de Matemáticas de Felipe II. *Revista de Indias*, 70 (250), 715-748. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/revindias.2010.23>.
- Sánchez, A. y Leitão, H. (2017a). La ciencia ibérica: ¿parte o parte de la ciencia moderna? *Revista de Occidente*, 433, 5-18. Disponible en: <https://doi.org/10.26885/rcei.5.1.18>.
- Sánchez, A. y Leitão, H. (2017b). Zilsel's Thesis, Maritime Culture, and Iberian Science in Early Modern Europe. *Journal of the History of Ideas*, 78 (2), 191-210. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jhi.2017.0010>.
- Sanchez, M. G. (2004). *Anti-Spanish sentiment in English literary and political writing 1553-1603*. Leeds: University of Leeds.
- Sargent, R. M. (1996). Bacon as an advocate for cooperative scientific research. En M. Peltonen (ed.). *The Cambridge Companion to Bacon* (pp. 146-171). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CCOL052143498X.007>.
- Sarmiento de Gamboa, P. (1866). Sumaria relación de Pedro Sarmiento de Gamboa, Gobernador y Capitán General del Estrecho de Magallanes, acerca de las poblaciones en él hechas y por hacer, dirigida a S. M. (15 de setiembre de 1589). En *Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas en América y Oceanía* (pp. 286-420). Madrid.
- Scalercio, M. (2018). Dominating nature and colonialism. Francis Bacon's view of Europe and the New World. *History of European Ideas*, 44 (8), 1076-1091. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01916599.2018.1512282>.
- Scanlan, T. (2008). Las Casas and the American Literature Survey. En S. Arias and E. M. Merediz (eds.). *Approaches to Teaching the Writings of Bartolomé de las Casas* (pp. 218-223). New York: MLA.
- Schaub, J. F. (2003). *La France espagnole. Les racines hispaniques de l'absolutisme français*. Paris: Éditions du Seuil. Disponible en: <https://doi.org/10.14375/NP:9782020407694>.
- Serjeantson, R. (2002). Natural knowledge in the *New Atlantis*. En B. Price (ed.). *Francis Bacon's NEW ATLANTIS New interdisciplinary essays* (pp. 82-105). Manchester: Manchester University Press.
- Serjeantson, R. (2014). Francis Bacon, colonization, and the limits of Atlanticism. En R. Serjeantson. *Nature, Politics, and the Imagination in the Thought of Francis Bacon (1561-1626)*. Berkeley: University of California. Disponible en: <https://bit.ly/3sbyeSg>.
- Shapin, S. (1996). *The Scientific Revolution*. Chicago; London: The University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226750224.001.0001>.
- Solís Santos, C. (2018). El hombre que quería saberlo todo. Bacon entre los científicos del siglo XVII. *Asclepio. Revista de Historia de la Medicina y de la Ciencia*, 70 (2), 228. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/asclepio.2018.12>.

- Spate, O. H. K. (2006). *El lago español*. Annu Press. Disponible en: [https://doi.org/10.26530/OAPEN\\_459096](https://doi.org/10.26530/OAPEN_459096).
- Tord, L. E. (1999). Platón, la Atlántida y los cronistas del Perú. En T. Hampe Martínez (ed.). *La tradición clásica en el Perú virreinal* (pp. 35-45). Lima: UNMSM Fondo Editorial.
- Valle, I. del (2013). From José de Acosta to the Enlightenment: Barbarians, Climate Change and (Colonial) Technology as the End of History. *The Eighteenth Century*, 54 (4), 435-459. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/ecy.2013.0042>.
- Villaverde, M. J. y Castilla, F. (2016). *La sombra de la leyenda negra*. Madrid: Tecnos.
- Weinberger, J. (1976). Science and Rule in Bacon's Utopia: An Introduction to the Reading of the New Atlantis. *The American Political Science Review*, 70 (3), 865-885. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1959872>.
- White, H. B. (1958). Bacon's Imperialism. *The American Political Science Review*, 52 (2), 470-489. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1952328>.
- Zagorin, P. (1999). *Francis Bacon*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9780691221625>.





# LECTURAS DE UN MAQUIAVELO MORAL: UNA REVISIÓN ACTUALIZADA

## Interpretations of Machiavelli's moral theory: An updated review

MIGUEL FERNÁNDEZ DE LA PEÑA

Universidad Complutense de Madrid  
miguel04@estumail.ucm.es

### *Cómo citar/Citation*

Fernández de la Peña, M. (2021).  
Lecturas de un Maquiavelo moral: una revisión actualizada.  
*Revista de Estudios Políticos*, 192, 67-94.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.192.03>

### **Resumen**

Desde una perspectiva popular, el maquiavelismo es entendido generalmente como indiferencia hacia la moral. Además, muchos académicos han considerado a Nicolás Maquiavelo como un teórico político que solo presta atención a las reglas de obtención del poder. En contraste con esto, existen numerosos y variados testimonios del interés de Maquiavelo por la moral. El principal objetivo de este artículo es tratar de ofrecer una perspectiva unificada sobre este asunto.

### **Palabras clave**

Moral; Maquiavelo; política; consecuencialismo.

### **Abstract**

From a popular point of view, Machiavellianism is mainly understood as indifference to morality. Moreover, many scholars have conceived Niccolò Machiavelli as a political theorist who only paid attention to the rules of obtaining power. Contrasting with this interpretation, there are many diverse testimonies of the Machiavelli's concern about morals. The main object of this article is to try to offer a unity perspective around this topic.

### **Keywords**

Morality; Machiavelli; politics; consequentialism.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA HISTÓRICA INMORALIDAD. III. OTRAS INTERPRETACIONES. IV. DE UNA MORAL DE LAS CONSECUENCIAS A UN POSIBLE DEONTOLOGISMO. V. UNIFICANDO AL MAQUIAVELO MORAL. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

Maquiavelo escribió todas sus obras con particular concisión y sin elaborar una teoría filosófica cuyos presupuestos y definiciones quedaran explicitados. Es por ello que muchos de sus intérpretes han tratado de dar solidez a sus premisas, rastreando los presupuestos básicos de su teoría. Uno de estos, posiblemente el que más polémica ha suscitado, es la forma en que concibió la relación entre moral y política, asunto al que no se dedicó explícitamente o de una forma inequívoca. Sin embargo, la crudeza de sus palabras tuvo como resultado la condena pública por parte de la casi totalidad de sus primeros lectores. Para sorpresa de aquellos y de los que en siglos sucesivos han sostenido la falta de escrúpulos del florentino o que, como Croce, le consideran padre de una ciencia política autónoma respecto de la moral (Zanzi, 2013: 719), muchos han sido los intérpretes que de una manera u otra se han referido a una supuesta moral maquiaveliana. La posibilidad de elaborar una teoría coherente sobre esta ha motivado los más dispares esfuerzos, de modo que el presente texto tiene la ambiciosa pretensión de sintetizar el debate suscitado<sup>1</sup>.

### II. LA HISTÓRICA INMORALIDAD

La gran mayoría de los primeros lectores de Maquiavelo vieron en su obra la primera enunciación explícita del ejercicio de la inmoralidad en el

---

<sup>1</sup> Una manera pertinente de llevar a cabo un primer acercamiento en torno a las múltiples interpretaciones que la obra de Maquiavelo ha generado a lo largo de los tiempos es hacer referencia al texto *The originality of Machiavelli* de Isaiah Berlin, que como el propio autor menciona fue elaborado en un primer momento como ponencia, la cual presentó en la sección inglesa de la Political Studies Association en 1953. En él, el autor nos propone un recorrido interpretativo desde sus primeros lectores a los filósofos del siglo xx. El presente artículo representa un ejercicio similar, aunque acotando nuestro enfoque únicamente a la cuestión de la moral maquiaveliana.

juego de la política<sup>2</sup>. Se producía así una ruptura con toda noción de justicia que las tradiciones de pensamiento anterior parecían garantizar. En este contexto, la Iglesia condenó su obra en tanto que no podía permitir la dispersión de unas enseñanzas a todas luces inmorales. La inclusión de su obra en el *Índice de libros prohibidos* no era más que la constatación de que el contenido de la moral incondicional o formal del cristianismo chocaba frontalmente contra las enseñanzas de alguien que preconizaba el uso de instrumentos como el engaño o el asesinato. Dicho choque, conviene recordarlo, resultaba especialmente dañino en tanto que no podía enfocarse como una divergencia filosófica o una mera cuestión de gusto, sino que atentaba frontalmente contra las enseñanzas de Jesucristo, y por tanto contra la ley de Dios.

La inmoralidad maquiaveliana resultaba manifiesta no solo por su mención a malas artes, sino también por la imposibilidad de encontrar en su obra noción alguna de *ley natural*, idea que monopolizaba la comprensión de la política desde tiempos de Cicerón, cuyos seguidores renacentistas no podía aceptar las tesis del secretario. En siglos posteriores, si bien algunos autores trataron de servirse de su pensamiento y presentaron interpretaciones oblicuas de su pensamiento, debemos considerar este esfuerzo como algo marginal en un mar de común rechazo de la inmoralidad que iba de la mano de la supuesta tesis de que «el fin justifica los medios». De hecho, esta idea se ha mantenido dentro de la comprensión popular del autor, y ha tenido un cierto espacio en la interpretación de reconocidos filósofos como Schopenhauer, Schmitt, Olschki o Cassirer, los cuales establecieron metáforas que trataban de describir

---

<sup>2</sup> Afirmando que la mayoría de sus primeros lectores y no la totalidad de los mismos interpretaron su obra partiendo de la tesis de la inmoralidad, damos cuenta de aquellos de sus contemporáneos, lectores, pero también amigos y confidentes, que no le interpretaron en dichos términos. Es el caso de Francesco Guicciardini, Donato Giannotti y Antonio Brucioli, con quienes mantuvo lazos personales, políticos e incluso literarios. De hecho, la obra de Guicciardini puede interpretarse como una concretización de parte de los postulados maquiavelianos, tratando de impugnar su tendencia generalizadora (Gilbert, 1965: 279), de tal modo que incluso se podría hablar de que el «maquiavelismo coherente se torna guicciardinismo» o incluso de una única «concepción maquiavélico-guicciardiniana» (Uscatescu, 1969: 181, 194). En cuanto a Giannotti y Brucioli, ambos conocieron al secretario en el contexto de los *Orti Oricellari* (Bausi, 2015: 79, 86-87), de tal modo que mientras que el primero ocupó el mismo puesto de Maquiavelo en la secretaría de los *Dieci* e hizo uso de algunas de sus tesis en su obra *La República de Florencia* (Restrepo Piedrahita, 1997: XVI; Hermosa Andújar, 1997: XLV), el segundo introdujo a Maquiavelo en sus *Diálogos* como un personaje más y le hizo dar cuenta de algunas de sus ideas, como aquella que sostiene que el príncipe es un cirujano para la república (Prezzolini, 1967: 181).

la actitud de Maquiavelo hacia el juego político, considerándolo, respectivamente, como espadachín, ingeniero, arquitecto y ajedrecista (Del Águila, 1999: 216). De hecho, estos ejemplos no agotan la interpretación *eficacista*, presente igualmente en la lectura de Louis Althusser: «En este ámbito de existencia el Príncipe solo puede ser juzgado a partir de un criterio: el éxito. [...] solo cuenta el resultado» (Althusser, 2004: 119). Mención aparte merecería la intrincada interpretación de Leo Strauss, para quien Maquiavelo era, entre otras cosas, el diabólico maestro del mal (Strauss, 1958: 13).

### III. OTRAS INTERPRETACIONES

Las interpretaciones tenidas en cuenta hasta el momento nos mostrarían a un Maquiavelo que rechaza toda reflexión moral por considerar que la política se debe a resultados y no a pautas éticas. Se trata de una lectura que, con múltiples, riquísimas y diversas matizaciones, sostendrían muchos especialistas actuales, que al menos podrían convenir en que el centro de la reflexión de Maquiavelo se encuentra en la política, y que cuando esta colisiona con religión o moral no cabe otra cosa que asumir este conflicto y posicionarse del lado de la fuerza. Sin embargo, si nos limitáramos a aceptar esta posición cabría preguntarse el porqué de la existencia de una amplia literatura en que la obra de Maquiavelo es leída en términos morales, dentro de la cual podemos encontrar autores tales como Uscatescu, Renaudet, Conde, Namer, Gramsci, Granada, Pocock, Skinner, Viroli, Franzé, Wolin, Berlin, Bermudo, De Grazia, Zanzi, Del Águila, Saralegui y Benner.

Como paso previo para abordar las lecturas de estos autores mencionados, debemos tener en cuenta que parte de esa literatura que mencionábamos podría estar tratando de *blanquear* la figura del maestro florentino por la vía de imputarle consideraciones morales que no están en su obra. A esta tendencia, que puede estar motivada por diversos impulsos, entre los que me atrevo a mencionar algunos tales como la construcción de un canon alternativo, la reconciliación personal con el objeto de estudio o el intento de motivar la polémica por intereses comerciales, nos referiremos como interpretación *moralista*. Un primer ejemplo de dicha lectura lo situamos en la interpretación oblicua de Spinoza y Rousseau, según la cual Maquiavelo habría pretendido con su obra mostrar a los pueblos la inmoralidad con la que los reyes ejercían su poder. Otro ejemplo de interpretación moralista lo encontramos en aquellos intérpretes que han ignorado los puntos más espinosos de su obra, optando por considerarle únicamente como un fundador del republicanismo. En tercer lugar, algunos lectores han tratado de asimilar sus juicios prácticos con posiciones normativas, como sucede cuando se juzgan las características del ideal

de soldado maquiaveliano, en oposición a las tropas mercenarias, en términos morales<sup>3</sup>, frente a lo cual debemos sostener que las virtudes soldadescas no presentan un canon universal, sino un juicio práctico en favor de virtudes útiles para la guerra. Se trata de un fin estrictamente político, ya que se trata de establecer un ejército que, sirviéndose del ejemplo de la disciplina militar de los antiguos, esté conformado por ciudadanos que no hacen de la guerra su oficio, ya que esto les induciría a desear la guerra a modo de lucro (Machiavelli, 2008: 17, I). Si se diera la circunstancia de que los soldados más depravados fueran los que mejor combatiesen, y ello no atentase contra la disciplina propia de un ejército, posiblemente Maquiavelo habría apostado por ellos. Nos atrevemos a suponer esto en tanto que se trataría de un caso hipotético similar a lo que ya opinaba respecto de los príncipes; a saber, que algunos vicios, como pueda ser la tacañería, pueden ser beneficiosos en según qué casos (Machiavelli, 2015: 111-114, XVI).

Abordada la interpretación moralista, tengamos en cuenta la lectura de aquellos autores que elaboran una teoría de la moral maquiaveliana acorde con el sentido de sus textos. Comenzaremos por aquellos que han abordado la cuestión de una manera menos sistemática o con menor interés, avanzando hacia esos intérpretes cuya lectura se basa en la comprensión de una moral maquiaveliana explícitamente consecuencialista, para finalizar con aquellos que dan cuenta de un cierto formalismo en sus premisas.

#### IV. DE UNA MORAL DE LAS CONSECUENCIAS A UN POSIBLE DEONTOLOGISMO

Comenzamos el recorrido por las diversas interpretaciones de la mano de George Uscatescu, quien interpreta que en la obra del secretario hay una pretensión de cumplimiento de valores morales, entre los cuáles habría que optar en según qué ocasión: habría colisiones entre valores tales como la seguridad del pueblo y el valor de la verdad (Uscatescu, 1969: 45). Uscatescu entiende que Maquiavelo pretendía dignificar los medios políticos por medio de la bondad ética de los fines (*ibid.*: 117), enfatizando la subordinación del bien individual al colectivo: «[...] la moral y la política son dos conceptos inescindibles en la doctrina maquiavélica. El imperativo categórico de la ética maquiavélica es un imperativo patriótico [...]» (*ibid.*: 126).

---

<sup>3</sup> Existen otros testimonios de esta lectura, pero mencionaremos solo un caso: «[...] pero también toma en cuenta las cualidades morales: en todo soldado se exigirá honorabilidad y pundonor» (Ritter, 1972: 75).

Concluye sosteniendo que no se trataría de una aplicación de la pura racionalidad instrumental puesto que no se persigue meramente un bien utilitario, sino el bien común (*ibid.*: 127).

La idea de bien común está también presente en la lectura de Augustin Renaudet, que considera que Maquiavelo propugna una «moral pagana» (Renaudet, 1965: 99), propia de la tradición activa de los antiguos, subordinada a la disciplina de la ley y promotora de la virtud del sacrificio ante el peligro (*ibid.*: 84). Por otro lado, Renaudet advierte que el secretario era consciente de que el poderoso debía aparentar seguir la moral en todo caso, ya que de lo contrario parecería que la justicia estaba al lado del adversario, de modo que sería la mayor de las torpezas el enfrentarse insolentemente con la moral común (*ibid.*: 326).

El respeto de esas normas comúnmente aceptadas parece también presente en la lectura de Francisco Javier Conde, puesto que señala que «Maquiavelo sigue, pues, creyendo en la validez de la religión, de la moral y del derecho. Incluso en alguna ocasión llega a afirmar que, si el príncipe puede, no debe apartarse del bien» (Conde, 1976: 30). Esto contrasta con otros fragmentos de la interpretación del propio Conde en los que considera que existe una «neutralidad maquiavélica frente a los valores morales» (*ibid.*: 76), de modo que las posiciones valorativas se plegarían a la «mudanza del tiempo», siendo la bondad o la maldad de una acción dependiente de si fue o no correctamente utilizada (*ibid.*: 78). Por tanto, si bien esta interpretación no nos aclara la existencia o no de una teoría moral propia de Maquiavelo en tanto que parece incurrir en una cierta contradicción, nos muestra en cambio la necesidad de ser precisos a la hora de definir los términos en que ésta se presentaría.

Al igual que Conde, Gerard Namer parece incurrir en una cierta contradicción respecto de la moralidad que se presenta en la obra de Maquiavelo. Si por un lado considera que el «príncipe debe tener solo moral a flor de labios» (Namer, 1980: 52), por otro lado sostiene que en los principados, a diferencia de las repúblicas, es el príncipe el que atesora mayor conocimiento moral, en tanto que sería capaz de hacer uso de ella cuando es necesario «tanto al servicio del interés general como del interés particular del príncipe» (*ibid.*: 50, 54). Resulta reseñable que cuando Namer postula que el príncipe está actuando en favor del interés general y también del suyo propio no sea capaz de justificar este último sino apelando al fragmento en el que el autor dice que la motivación de *El príncipe* es «escribir algo útil para quien lo lea» (Machiavelli, 2015: 110, XV), a saber, un príncipe. Además, Namer reconoce que las virtudes no son solo una cuestión de apariencia para el príncipe, sino que «es preciso pues que aparente tenerlas, o en rigor que las tenga, pero que tenga siempre presente que, si es preciso, sepa y pueda usar de lo contrario» (*ibid.*: 54). Incluso presenta la maldad de la que hace uso el príncipe como una obligación: «La

maldad es a menudo un deber para el príncipe [...] debe hacerse de ello un deber, porque sabe que los escrúpulos del hombre honrado no le son oportunos [...]» (*ibid.*: 57). El príncipe debe juzgar en función de las consecuencias lejanas y no según la reacción inmediata de sus actos, de modo que si lo hace con rectitud, «el arte juicioso de la crueldad no está muy alejado, por su respeto a las imposiciones de la costumbre y de la memoria, de una *ciencia de la bondad*» (*ibid.*: 59), puesto que su intención es hacer el menor daño posible.

La lectura de Antonio Gramsci no pone su atención directa en la cuestión de la moral, pero señala la reforma política que debe emprender el príncipe, que debe ser intelectual y moral (Gramsci, 1984: 15). Por tanto, la cuestión del «deber ser» debe entenderse como un elemento central de la política, y por tanto como la tarea del político de acción, que es un creador de nuevas relaciones de fuerza. De ese modo, considera que «la oposición Savonarola/Maquiavelo no es la oposición entre ser y el deber ser [...], sino entre dos deber ser, el abstracto y difuso de Savonarola y el realista de Maquiavelo [...]» (*ibid.*: 50), puesto que el segundo tiene en cuenta la realidad efectiva y no se limita a hacer predicaciones que apelen al buen juicio de la conciencia.

La sexta interpretación que presentamos es la elaborada por Miguel Ángel Granada, para quien Maquiavelo asumiría realísticamente la separación entre ética y política y la presencia del mal en esta última, pero lo haría desde un sentimiento de amargura (Granada, 2006: 554), lamentando implícitamente «que el hombre no sea de otra manera» (Granada, 1981: 59). Se establecería así una tensión no armonizable entre fuerza y moral, que no desaparecería bajo el principio de autonomía de la política (*ibid.*: 51), de tal modo que no cabría pensar en una suspensión provisional de la moral en aras de la bondad última del fin propuesto tal y como sostendrían los teóricos de la razón de Estado (Granada, 2006: 555). El realismo maquiaveliano no sería mero pragmatismo anclado en el mantenimiento de lo existente, limitado al ámbito del ser, sino que debiera entenderse como «la base fundamental de que se ha de partir para pasar del ser al deber ser» (Granada, 2015: 27).

La tensión irresoluble entre moral y política mencionada por Granada se refleja igualmente en la lectura de J. G. A. Pocock al considerar que *El príncipe* es una obra que enseña «cuándo es posible actuar como si estuvieran vigentes las reglas de la moralidad [...] y cuándo no» (Pocock, 2008: 265) Esta sería la única forma en la que el dirigente podría entender las normas éticas, de modo que la obra de Maquiavelo vendría a configurarse como una propuesta válida para los dilemas morales que se planteaban en la corte, como era el caso de los consejeros de príncipes ingleses del siglo xvi (*ibid.*: 431). Sin embargo, la lectura de Pocock parte de una subordinación de la obra de los principados respecto de *Discorsi*, confirmando la impresión que habitualmente generan las interpretaciones anglosajonas de la obra de Maquiavelo (Bausi, 2015: 20). De



ese modo, Pocock emparenta al florentino con el republicanismo y el humanismo cívico, de modo que entendería que el establecimiento de una república requería de condiciones políticas y económicas, pero también morales, «[...] que permitan que todos los ciudadanos estén dispuestos a batirse por la república» (*ibid.*: 297). Se trataba, por tanto, de evitar la corrupción, que para Maquiavelo «no tiene otra causa que la generalizada inmoralidad de los hombres» (*ibid.*: 295), proyecto viable por medio de la participación política generalizada del pueblo, rechazando los valores de la *vita contemplativa*. Así, el verdadero maquiavelismo se daría allí donde una comunidad adquiere plena conciencia de su *vita activa* como modo de crear su propia moralidad; «remoralizar» una comunidad pasaría por constituir una república (*ibid.*: 435), tal y como sostuvieron Aristóteles, Polibio y Harrington, optando por reducir a ética la política para que no acabara reducida a corrupción (*ibid.*: 588).

Tal y como apuntaba Pocock, la moral para Maquiavelo se aplicaría en algunos casos y en otros no, de modo que Quentin Skinner da cuenta de la elaboración de una nueva relación entre política y moral que generara la «flexibilidad moral en un príncipe» (Skinner, 1998, 54-63). Esa «nueva moralidad», contrariamente a la literatura de príncipes de la época y sus modelos en *Los deberes* de Cicerón, pondría el acento en la consecución de una serie de objetivos, conforme a una propuesta consecuencialista y aceptando el uso de la crueldad en los casos en que librase a la comunidad de males mayores.

La idea de la remoralización presentada por Pocock está presente igualmente en la interpretación de Maurizio Viroli, novena lectura que presentamos. Para Viroli, el florentino abanderaría la causa de un redentor para Italia que, en tanto que justa, recibiría la ayuda de Dios, acabando con la corrupción y estableciendo un modelo republicano basado en el esplendor de los antiguos (Viroli, 2014: 18). Se trataría de un renacimiento de la disciplina militar de los antiguos, pero también de su vida moral, recompensando la excelencia de los ciudadanos en su austeridad, respeto mutuo y fortalecimiento de lo común frente a las facciones. Para todo ello la religión resultaría vital ya que solo esta podría evitar la corrupción y aportar la fortaleza moral necesaria para redescubrir los principios básicos de la justicia: «The religion of virtue is not an accessory to the free life; it is, rather, its very soul» (Viroli, 2010: 154). Esto se debe a la posición maquiaveliana que sostendría la religión como un método más efectivo que la ley en lo que la formación de las costumbres se refiere, siendo más importante en las repúblicas que en los principados en tanto que en ausencia de un miedo al príncipe que frene las insolencias naturales del pueblo solo lo divino puede evitar la ruina de la comunidad (*ibid.*: 178). El sentimiento religioso lleva a la autorregulación, favoreciendo el amor a la libertad experimentado por los ciudadanos republicanos: «Religion, profoundly experienced as an obligation to God, helps peoples to gather

their moral forces to react to military defeats that endanger the liberty and lives of one and all» (*ibid.*: 187).

Frente a Viroli, el papel de la religión está fuera de la interpretación propuesta por Javier Franzé, para quien Maquiavelo no separaría la política de la ética, sino que estaría señalando la división entre «ética clásica», judeocristiana o aristotélico-ciceroniana<sup>4</sup>, y «ética política» (Franzé, 2003: 64). Esta última estaría caracterizada por «búsqueda del bien común, terrenalidad de los fines, relación paradójica entre el bien y el mal» (*ibid.*: 66) y entroncaría con la tradición ética pagana (Franzé, 2009a: 63). Maquiavelo estaría así elaborando una ética política autónoma asumiendo que no pueden existir intereses privados sin fines públicos y que la política es una actividad imprescindible (Franzé, 2003: 71). El criterio maquiaveliano no sería que el fin justifica los medios, sino que los males menores evitan los males mayores (*ibid.*: 72), alertando así sobre el dramatismo de la relación medios-fines. Maquiavelo habría utilizado el término «Fortuna» como forma de referirse al fenómeno descrito por Weber como irracionalidad moral del mundo (Franzé, 2009b: 343). Por último, Franzé advierte una separación en los valores de la moral maquiaveliana: «Las virtudes del buen gobernante son el saber decidir, la energía y la ambición, la grandeza de ánimo, la búsqueda de la gloria política, mientras que las del buen ciudadano son básicamente la capacidad de entrega a la comunidad» (Franzé, 2009a: 76).

La propuesta interpretativa de Franzé bebe directamente de la elaborada por Sheldon Wolin (Franzé, 2003: 66; 2009a: 58, 76), en especial en lo relativo a la elaboración por parte de Maquiavelo de una ciencia política basada en la *economía de la violencia* (Wolin, 2012: 265; citado en Franzé, 2009b: 345) que administrase la dosis precisa de fuerza que permitiera reducir la cantidad de sufrimiento de la comunidad gobernada, asumiendo la imposibilidad de prescindir totalmente de la misma. Wolin señala la inoperatividad de la ética privada en el ámbito público en tanto que funcionaría como un limitador de las posibilidades del acto político. Por ello el líder optaría por una ética política que justificara el no cumplimiento de preceptos morales comunes

---

<sup>4</sup> La ética judeocristiana y la aristotélico-ciceroniana compartirían los siguientes elementos: «a) son éticas dirigidas al buen obrar individual, que no ven contradicción entre ser buen individuo y buen ciudadano, sino que para ambas esos dos roles se suponen mutuamente, por lo que acaban extendiendo la ética individual al campo de la política; b) entienden el buen obrar individual en términos de integridad, de completud, en el sentido de que debe ser éticamente impoluto, puro, y c) ven el mundo como un ámbito éticamente racional (el bien lleva al bien y el mal, al mal; no hay contradicción posible entre el bien y el bien, sino sólo entre el bien y el mal)» (Franzé, 2009a: 56).

en la búsqueda de una sociedad justa y libre, rompiendo con la idea clásica del estadista como encarnación de la perfección moral. Para Maquiavelo no habría posibilidad de apelar a la *buena fe*, puesto que de ello podrían derivarse consecuencias trágicas, conforme a la tesis de la autonomía de la política respecto de la religión o la ética. Así, solo la política podría establecer sus propios criterios para la acción (Wolin, 2012: 273), pero estos podrían verse influidos por aquello que conoce como «creencias no examinadas» (*ibid.*: 248), es decir, el contenido valorativo y moral de las preferencias de Maquiavelo, las cuales estarían presentes independientemente del pretendido carácter científico de su obra.

El análisis de Isaiah Berlin, el duodécimo en nuestra enumeración, también asumiría la ruptura maquiaveliana entre dos éticas, asumiendo la difícil compatibilidad entre la búsqueda de la salvación del alma y el mantenimiento de un estado poderoso (Berlin, 1983: 111). La moralidad propuesta por el cristianismo simplemente no se sostendría dentro del ámbito de la política, apareciendo la necesidad de una moral pagana, vigente en tiempos de los romanos y tendente a considerar la polis como la elaboradora del ideal de conducta de los sujetos. Maquiavelo rechazaría la moral cristiana, o al menos una forma de interpretarla, lo cual le colocaría más allá del bien y el mal en un sentido religioso o liberal-kantiano, pero vinculándolo con el mundo de Pericles o el de Escipión, en el cual no se elige una esfera de medios («política») como opuesta a una de fines («moral»), sino que se opta por una moralidad de diferentes fines. El conflicto se daría entre dos moralidades, cristiana y pagana y no entre esferas autónomas de la moral y la política (*ibid.*: 115-116). Berlin asumiría la propuesta maquiaveliana en tanto que desenmascararía la «opinión platónica-hebraica-cristiana acerca de que los gobernantes virtuosos crean hombres virtuosos [...]» (*ibid.*: 121). De ese modo, enfatizando el consecuencialismo del secretario, su lectura concluye con la idea de que para Maquiavelo «todo está permitido» en tanto que la persecución de los intereses básicos de la sociedad lo exija, ya que estos no deben ponerse en peligro a través de preceptos éticos externos: debe ser la propia comunidad, discerniendo entre objetivos y métodos, la que dictamine que está permitido y que no (*ibid.*: 127).

La interpretación que presenta José Manuel Bermudo parte de considerar que Maquiavelo presenta con su filosofía una teoría del estado de excepción, de modo que acota su moral a la propia de los príncipes nuevos en situaciones excepcionales, entendiendo que en estas «los hombres se juegan la sobrevivencia como pueblo y como seres morales» (Bermudo, 1994: 18-20). Rechazando igualmente la inmoralidad y la neutralidad de su obra, da cuenta de las preferencias, «que preferimos denominar republicanismo civil o popular», y que estarían basada en una representación renacentista del orden cívico de la Roma republicana, enfatizando su vocación popular (*ibid.*: 21).

De este modo, las prácticas que propondría Maquiavelo no serían, de modo alguno, pautas morales universales, sino solamente adecuadas para gobernantes de principados nuevos y exigidas en estados de excepción, lo que le habría alejado de la tradicional literatura de espejos de príncipes, dedicada a aquellos que acceden a la corona en circunstancias *normales* ajenas a la excepcionalidad y a la ilegitimidad del príncipe nuevo (*ibid.*: 26). Frente al monarca como «mero “espejo” que inspira o alumbró la buena vida», la política como un arte implicaría poner su atención puramente en los asuntos del gobierno, rechazando las virtudes caballerescas y su «función moral ejemplarista», evitando justificar sus acciones por sus intenciones, sino por la bondad de su producto (*ibid.*: 82). Tras la labor del príncipe, consistente en abordar la situación crítica contrarrestando la maldad natural de los hombres por medio de la ley (*ibid.*: 118), se pasaría a continuación a una fase de pretendida estabilidad tal y como la república otorga (*ibid.*: 154).

En lo que respecta a la moral común, Bermudo advierte un Maquiavelo «conservador» que niega la posibilidad de transgredir la norma por intereses privados o egoístas. La ética seguiría en el puesto de mando, dirigiendo a la política, aunque reconociendo que su existencia depende de la eficacia de la primera (*ibid.*: 131); las transgresiones éticas serían «una suspensión controlada de la moral común» (*ibid.*: 230). Por tanto, la moral común y la religión son a la vez instrumento y fin de la política (*ibid.*: 293): sirven para permitir la gobernanza por medio de un pueblo obediente y a la vez son el horizonte de la política en cuanto que trata de obtener en cada escenario un mayor respeto a la ley, que es la plasmación de lo éticamente considerado como bueno. Respecto de la moral del príncipe, ni la violencia ni otras transgresiones debieran pesar en su conciencia: el mal es exigido en situaciones en la que genera un bien mayor. Así, las transgresiones se legitimarían en «sentido radical, es decir, no solo toleradas o consentidas, sino exigidas como instrumentos imprescindibles para generar un orden civil, una comunidad moral, un modo de vida humano» (*ibid.*: 217). Sin embargo, existirían límites al quebrantamiento de la moral estándar, al menos en la idea de gloria y en la de la crueldad bien y mal usada (*ibid.*: 127), de tal modo que el objetivo del príncipe debe ser el de evitar el odio a toda costa, siendo ponderado, prudente y evitando temores imaginarios (*ibid.*: 226). Solo la fundación de una comunidad está al margen de toda ley, puesto que es el contexto de corrupción y podredumbre del régimen anterior lo que motiva esta ruptura (*ibid.*: 179). Por tanto, el fundador y el príncipe precisan de una moral heroica que reconozca como virtudes la fuerza, la gloria, el valor, la audacia o el coraje, mezclando a conveniencia de los intereses generales clemencia y crueldad, vigor y generosidad, prudencia y audacia, puesto que es lo requerido por las estrategias políticas en situaciones de excepción; no cabría el perdón, la confianza en Dios o el amor al enemigo (*ibid.*: 95).

Sebastian De Grazia, al igual que Viroli, ve un Maquiavelo cuyo ideal de hombre solo puede buscar el bien común y no la «justicia», término ausente en su producción (De Grazia, 1992: 190), si su naturaleza malvada se ve forzada por la religión, las armas, las leyes, los líderes o la necesidad. Contrariamente a la posición de Bermudo, para de Grazia Maquiavelo asumiría gran parte de los consejos habituales de la literatura de espejos de príncipes, puesto que sería necesario que el líder actuase conforme a lo que su sociedad considerase bueno, pero señalando una diferencia sustancial: mientras que el estándar común de los espejos de príncipes estaría marcado por el mandato religioso, *El príncipe* coloca los estándares allí donde lo haga el pueblo, ya que aunque lo considerado como bueno permanezca sin alterar gracias al monopolio de la enseñanza moral en manos de la religión, el príncipe tiene que ser aquello que los habitantes quieren que sea (*ibid.*: 293). Pero surge un inconveniente: «If the prince matches the image in the mirror, he cannot hold the state together; if he holds the state together, he will not match the mirror» (*ibid.*: 295). Por ello, las categorías de «vicios» y «virtud» pasan a estar bajo el examen de la razón en función de las consecuencias de cada acto particular (*ibid.*: 309). De Grazia nos recuerda los límites, que se encontrarían en el respeto del bien común y en la acotación temporal del uso de los malos medios. Así, si el príncipe nuevo entiende la lógica moral maquiaveliana, asumirá el ejercicio de una «retórica de la impostura» como necesidad del príncipe de representar aquellos valores que son considerados como buenos por su población pero que no constituyen su verdadero ser. De igual modo, comprenderá que debe actuar conforme a la «un-golden rule», que señala que los sujetos se comportan según su maldad si la necesidad no les hace buenos (*ibid.*: 302), de modo que este tipo de asunciones tendrán como resultado que su destino se encuentra en el infierno, consecuencia inevitable de hacer uso de aquellos instrumentos sin los cuales el Estado obtendría su ruina o desaparición (*ibid.*: 352). Volvemos así a la contraposición de Berlin entre dos diferentes morales, la del cristianismo y la propia del príncipe nuevo, caracterizada está última por su carencia de valores fijos, que más bien dependen de su capacidad de anticipación y juicio: moviéndose desde la idea de virtudes permanentes a las «desplazables», Maquiavelo estaría desestabilizando la moral convencional (*ibid.*: 315). Así, el rechazo de los cristianos a Maquiavelo no se derivaría de su inmoralidad, sino de su propuesta moral alternativa, la cual saca a Dios de la ecuación, señalando que en realidad es el pueblo quien emite su juicio y sustenta o expulsa al titular del poder.

A ojos de Luigi Zanzi, Maquiavelo plantea una moral revolucionaria y antiidealista que aboga por tener en cuenta las condiciones políticas en que un comportamiento ético se encuentra constreñido. En vez de huir del

mal, se trataría de afrontarlo tal y como Weber había planteado con su ética de la responsabilidad, que legitimaría el uso de la fuerza en tanto que mal menor indispensable para refundar el «vivere civile» (Zanzi: 719-721). El florentino sería partícipe de una «prudencia del vivere» caracterizada por un encuentro entre la ética y la política en un marco de interpretación histórico-científica que orientase en la toma de decisiones; su teoría no separaría «ser» de «deber ser» o «útil» de «bueno», negando la tensión entre la ética y la política, puesto que esta primera debía canalizarse a través de un poder capaz de imponer leyes que fueren a los hombres a actuar bien (*ibid.*: 728).

Para Zanzi el príncipe debía servirse del medio extraordinario de las armas para hacerse señor de una república, de modo que sepa usar sus extraordinarias capacidades para afrontar la varianza del tiempo y la Fortuna (*ibid.*: 729). Y su forma de entender la relación entre política y ética pasaría por asumir la «desordenada conflictualidad de la vida», huyendo de retóricas moralistas que afirmen armonía y orden en que todo viene conciliado por la trascendencia (*ibid.*: 734). Ya que el mal no es eliminable, el pensamiento político debe limitarlo por medio de un ejercicio «artístico» y racional capaz de tomar la elección trágica que solo el conocimiento histórico puede orientar, de modo que sea capaz de tener en cuenta las condiciones del poder a quien se enfrenta (*ibid.*: 730-732). Por otro lado, el pueblo debe ser partícipe, por medio de una radical vuelta de la religión cristiana de sus modos originarios, de los necesarios valores políticos, alejándose de los propios de la indolencia, de modo que tenga de nuevo como valor fundamental el amor por la libertad. Así el pueblo se haría responsable de su propia suerte, negando la posibilidad de que su situación mejorase por intervención divina (*ibid.*: 739). Estaríamos ante una ética laica de vocación pública que no plantea cuestiones en abstracto, sino que se apoya en una racionalidad histórica precisa. Maquiavelo estaría advirtiendo contra aquellos que se cierran en la actitud moralista que reprende los «vicios» como única fuente del mal, a la vez que animaría a no cejar independientemente de la dureza de la realidad, puesto que hay margen para una actuación política y ética (*ibid.*: 742).

De igual modo que Zanzi, Rafael del Águila niega que en la obra de Maquiavelo se dé una separación entre moral y política (Del Águila, 2000: 84). Igualmente rechaza las tesis técnico-estratégicas del mantenimiento del propio poder, según las cuales cualquier medio que permitiese al sujeto la consecución de sus fines estaría justificado (Del Águila, 1999: 219-220). En cambio, presenta un Maquiavelo que no adoptaría una posición de indiferencia moral en la elección entre medios y fines, puesto que los medios cuestionables serían métodos utilizados por el fundador para obtener la seguridad y autonomía de una comunidad de ciudadanos virtuosos, lo cual refrenda aludiendo a dos

pasajes de *Discorsi* (I, 9 y III, 41)<sup>5</sup>. Así, «el logro de los propios fines (fundación, conservación y engrandecimiento de la propia comunidad) excusa, permite y aconseja la utilización de cualquier medio técnicamente adecuado [...] que permita a un sujeto de cualidades extraordinarias [...] la obtención de aquellos fines» (*ibid.*: 230). De ese modo, el soberano no obedecería a intereses propios, al igual que no trataría de legitimar o justificar, tan solo *permitir*, el uso de medios extraordinarios, lo que da un tinte moralmente trágico a sus elecciones.

Otro paralelismo con la interpretación de Zanzi se encuentra en la tesis de que la moral maquiaveliana intentaría concienciar de la necesidad de actuación conforme a unos marcos establecidos teniendo en cuenta que no hay mundos trascendentes y que por tanto los valores morales que sustentan un determinado proyecto político solo pueden establecerse siguiendo las lógicas políticas existentes (Del Águila y Chaparro, 2006: 267). Esto implicaría tomar el testigo de Raymond Aron, para quien Maquiavelo aspiraba «a recobrar la moral por intermedio de la política» (*ibid.*: 261), rechazando la tesis de Berlin en torno a la supuesta indiferencia con la que Maquiavelo propone métodos inhumanos. El mundo de la acción se presenta como un contexto en el que la armonización entre individual y colectivo, justicia y bien común, o ética y política resulta particularmente complicado, puesto que se debe adecuar a un ámbito de la política concreta de la ciudad y de una determinada forma de vida en común (*ibid.*: 271). Por tanto, Maquiavelo profesaría unos valores morales que le impulsarían a tratar de implementar un determinado proyecto político que solo podría llevarse a cabo amoldándose a las lógicas políticas reales y no limitándose a ingenuas apelaciones a la buena voluntad moral del pueblo y los gobernantes. Asumiendo esto, esta interpretación aportaría un matiz deontológico a la ética maquiaveliana señalando que los medios no pueden ser de tal naturaleza que su puesta en práctica destruya los valores que inspiran los fines: en un ámbito republicano la acción política no puede deshacer las condiciones de la libertad o cercenar toda confianza en las autoridades (*ibid.*: 261), de modo que el nivel de la tolerabilidad de los medios por parte de los ciudadanos se establecerá en un contexto de discusión, deliberación y libre elección, es decir, de democracia.

La interpretación de Miguel Saralegui podría haber sido incluida al inicio, puesto que no presta especial atención a la cuestión de la moral. Sin embargo, la presentamos como penúltima propuesta ya que da cuenta, en el marco de su

<sup>5</sup> *D I 9* se refiere a cómo el fundador debe dedicarse a organizar una comunidad sin buscar su interés ni el de sus herederos, sino solamente el de la comunidad. *D III 41* aborda la necesidad de poner por delante, independientemente de los medios necesarios, la supervivencia de la patria y la garantía de su independencia.

intento por señalar las contradicciones en que incurre el secretario, de dos elementos que serían propios de una moral deontológica. El primero de ellos se refiere a su forma de presentar la virtud, que en algunos pasajes se identificaría con esas capacidades de obtención del éxito político, en la línea de un pensamiento amoral, pero que en otros fragmentos se adecuaría más a una virtud tradicional y conectada con determinados requisitos normativos (Saralegui, 2012: 428-429), no escapando totalmente de la moral formal imperante. En segundo lugar, destaca lo que considera como un criterio formalista en la preferencia de Maquiavelo por el modelo romano de colocar la guardia de la libertad en el pueblo y no en los nobles, puesto que si se basase meramente en los resultados habría tenido que optar por el contrario, puesto que la libertad se mantuvo por más tiempo en las otras dos ciudades (*ibid.*: 422; Forte, 2011: 270 [nota 42]).

La última autora a tener en cuenta, Erica Bener, presenta una interpretación que dista significativamente de las tenidas en cuenta anteriormente, y por ello trataremos de exponerla en toda su profundidad. Sin embargo, se tratará tan solo de un intento debido a la considerable extensión de *Machiavelli's Ethics*, que abordaremos resumidamente debido a la presente limitación de espacio. Para Benner, Maquiavelo es heredero de la tradición socrática, de tal modo que no subordina la ética a la política, sino que tan solo rompería con la autoritaria, hipócrita y obscurantista Iglesia (Benner, 2009: 492), y con los estándares de ciertos humanistas y sus corruptas lecturas de los antiguos (*ibid.*: 11). Así, habría propuesto una ética de la auto-legislación y responsabilidad (*ibid.*: 6, 9, 61), buscando dar a la ciudadanía las «buenas armas» propias de una capacidad crítica (*ibid.*: 71), de tal modo que no sucumbieran a los demagogos. Así, Maquiavelo no partiría de un rastreo empírico o histórico, sino que trataría de encontrar por medio de la razón una serie de estándares morales (*ibid.*: 30), conclusión a la que Benner llega partiendo de posiciones similares a las presentadas en las interpretaciones de Bacon, Neville, Gentili, Spinoza y Rousseau (*ibid.*: 486). De igual modo, la intérprete sugiere que Maquiavelo estaría más conectado con ilustrados críticos como Rousseau o Kant, alejándolo de las tradiciones neoromanas, patrióticas o retóricas (*ibid.*: 495), en tanto que, por encima de la idea del bien común y de la libertad política, habría colocado el respeto de la libre agencia del sujeto, y con ella la garantía de que este tiene la capacidad de autorizar o rechazar las restricciones propuestas por otros agentes (*ibid.*: 494).

La interpretación de Benner extrae la idea de «necesidad» del pensamiento de Maquiavelo<sup>6</sup>, que sería un recurso retórico corrupto que permitiría

---

<sup>6</sup> Benner también niega que el florentino se haya posicionado en favor de tesis tales como que el fin justifica los medios (Benner, 2009: 326) o que se debe salvar la patria por todos los medios posibles sin atender a criterios éticos (*ibid.*: 352).



negarse a asumir la responsabilidad de los actos propios, puesto que incluso en los casos en los que las circunstancias ejercieran una extrema presión sobre los sujetos, estos podrían actuar conforme a la prudencia (*ibid.*: 147). Para ello debieran contar con la virtud que dota de autonomía, entendida esta última como la capacidad del agente de crear y autorizar las leyes que lo gobiernan, entendiendo la ley como una restricción ética (*ibid.*: 164). Por ello, la virtud no implicaría un ejercicio de libre albedrío, sino más bien la capacidad de hacer uso de un juicio propio y de establecer los principios y estándares que deben limitar la acción del sujeto (*ibid.*: 166). Todo esto vincula los estándares éticos con los propios de la justicia política, de tal modo que la lectura de Benner nos presenta un Maquiavelo elaborador de una filosofía política capaz de asumir su fundación ética (*ibid.*: 496). Así niega la imagen del teórico consecuencialista y postula un deontologismo que sostendría la existencia de unos principios de la justicia que deben ser seguidos independientemente de las consecuencias (*ibid.*: 342-347). Ejemplo de ello sería la regla general de evitar tomar el poder por medio de la violencia independientemente de lo bueno que fueran los propósitos (*ibid.*: 360), haciendo gala de un «strict proceduralism» en tanto que defensor de una continua examinación crítica sobre cuáles son las verdaderas virtudes (*ibid.*: 364).

El florentino habría propuesto huir de las acciones extraordinarias, puesto que su legitimidad estaría en entredicho en tanto que están generalmente motivadas no por el bien del colectivo, sino por la ambición propia (*ibid.*: 370-378). En cambio, los «camino ordinarios» conducirían hacia una determinada comprensión de la justicia, sin la cual no habría orden político posible, y la religión: «Machiavelli's true "religion" consist of this-worldly, self-imposed commitments underwritten by human standards of justice. This ethical religion is the only religion that is "altogether necessary" to maintain *civiltà*» (*ibid.*: 406). Por otro lado, Maquiavelo habría cambiado el género de espejos de príncipes sosteniendo que la principal defensa del titular del poder es servirse del apoyo del pueblo, estableciendo una dependencia mutua entre ambos y «constitucionalizando» el principado por medio del establecimiento de contrapesos con otros poderes como el Senado (*ibid.*: 448): «[...] the *idea* of a republic—that is, the normative standards he uses the concept to express in the *Discourses*—is never far from the surface in his "little work on principalities"» (*ibid.*: 450).

## V. UNIFICANDO AL MAQUIAVELO MORAL

Abordada la lectura de un grupo considerable de intérpretes, dedicaremos el presente apartado a confrontar las posiciones ya presentadas, de tal

modo que podamos dotar de cierta unidad a la forma en que consideramos que Maquiavelo entendía la moral. Para ello nos pronunciaremos en torno a una serie de puntos que han ido apareciendo durante la reseña de las interpretaciones, el primero de los cuáles se refiere al porqué de la condena de la Iglesia a las tesis de Maquiavelo.

Si bien algunos autores han tratado de negar el necesario enfrentamiento entre estas dos propuestas<sup>7</sup>, resulta adecuado entender al florentino como alguien que infringió una herida significativa dentro de la concepción cristiana del mundo al señalar la dificultad de convivencia entre la moral cristiana y la política. Sus críticas al comportamiento de los eclesiásticos y al papel del Vaticano en la política italiana ya eran suficientes motivos para censurar sus escritos, pero la cuestión fundamental se encontraba en la disputa moral: la Iglesia no podía aceptar una cosmovisión ajena a toda trascendencia, incompatible con toda moral incondicional o noción de derecho natural, y por tanto necesariamente enfrentada al mandato religioso. Si los anteriores espejos de príncipes presentaban a los monarcas como sujetos capaces de armonizar sus responsabilidades públicas con el mantenimiento de la pureza de su alma, con Maquiavelo la senda al infierno se convertirá en un elemento de virtud<sup>8</sup>, invirtiendo la relación entre política y religión (Granada, 1981: 127). Maquiavelo debía ser condenado puesto que negaba el gobierno bondadoso de la divina providencia y con ello la imposibilidad de que existiera un orden moral universal que asegurase la victoria final de la justicia. Estaba atentando contra dos principios generales poniendo el bienestar del Estado como principal fin de la comunidad humana y negando el servicio de ese poder a la idea de justicia que emana directamente de Dios (Ritter, 1972: 21).

El segundo punto a abordar es la anteriormente mencionada interpretación *eficacista*, que entiende la obra del secretario como un recetario de cómo cualquier sujeto puede triunfar en el ámbito de la política. Esta lectura estaría en contraposición con casi la totalidad de lecturas que hemos propuesto del Maquiavelo moral, en tanto que, como se ha dicho, el florentino apelaba a un sujeto colectivo que se pretendía ordenar y preservar por medio de una serie de propuestas y consejos. Por otro lado, aunque los medios que propusiera implicasen el uso de la fuerza o el fraude, debían contar con algún tipo de límite en tanto que un uso indiscriminado sería contraproducente. Además, dejaba abierta la posibilidad de que el príncipe encontrara contextos en los

<sup>7</sup> Es el caso de Bermudo (1994: 218).

<sup>8</sup> «Concluido el relato, explicó a sus amigos que prefería, con mucho, ir al infierno para conversar sobre política con los grandes hombres de la Antigüedad, antes que ir al paraíso a morir de tedio con los santos y beatos» (Viroli, 2004: 19).

que podía permitirse actuar conforme a la moral común, siempre que detectase que esto no supondría su ruina. La posibilidad de comportarse de esta manera estaba incentivada por el hecho de que la consecución de gloria podía entenderse como un valor en sí mismo. Por último, los medios y los fines eran juzgados o planteados en el marco de unos valores políticos y morales, que a continuación abordaremos en profundidad.

Como anteriormente señalábamos, el hecho de que podamos considerar que en la obra de Maquiavelo existe una cierta e implícita reflexión moral no implica que mostrase su preferencia en favor de una única moral. De hecho, la principal posición sobre la que asentaremos nuestra interpretación es que Maquiavelo niega la posibilidad de una moral universal y diseña al menos dos roles bien diferenciados en lo que respecta a esta: la posición del príncipe o el gobernante republicano, y la posición de los súbditos o ciudadanos. Esta es una idea que se encuentra implícitamente o sugerida en algunas de las interpretaciones presentadas, pero que ninguna afirma con la rotundidad que merece<sup>9</sup>, por lo que debemos encontrar la lógica teórica de tal escisión entre morales. En este sentido, debemos partir de un Maquiavelo que analizó la política desde la acción y no desde una perspectiva abstracta, y que tuvo la oportunidad directa de comprobar que en ocasiones de buenas intenciones no se derivan los frutos esperados, de tal modo que fue intuyendo que del bien puede obtenerse el mal y viceversa. Esto conlleva una dificultad añadida al juicio moral que no había sido reflejada anteriormente, al menos de forma explícita, por ningún autor, y que aparece como consecuencia de la constatación de dos lógicas enfrentadas e irreconciliables como son la de la ética y la de la política, lo que lleva a que aquellos que se ven obligados a ejercer la segunda tengan que plantearse qué hacer con la primera. Por tanto, la escisión en dos morales obedece a la diferencia entre aquellos que toman decisiones políticas y aquellos que no<sup>10</sup>.

Previo a nuestro análisis de las dos morales apuntadas, debemos abordar la cuestión central de la irracionalidad moral del mundo, tesis implícita en la obra de Maquiavelo<sup>11</sup>, y que como sugeríamos líneas arriba, implica que

---

<sup>9</sup> Bermudo diferencia entre moral común, propia de la mayoría de los sujetos, pueblo y líderes incluidos, y moral de excepción, propia de los príncipes nuevos en casos de extrema necesidad. Berlin en cambio separa moral cristiana de moral política. Consideramos que esta última se acerca más a la clasificación aquí propuesta.

<sup>10</sup> Por esta razón resulta absurdo servirse de las enseñanzas maquiavelianas descontextualizándolas, puesto que las transgresiones de la moral solo se justifican en el seno de la condición trágica de la decisión política.

<sup>11</sup> Esta es abordada por la mayoría de los intérpretes aquí tenidos en cuenta, en especial por Franzé, Bermudo o De Grazia, entre otros.

la intención del político cuando lleva a cabo una determinada medida no debe tenerse en consideración, puesto que lo que resulta relevante no es esta sino las consecuencias que de ella se deriven, que pueden diferenciarse significativamente de la idea inicial<sup>12</sup>, conforme a la posición de Max Weber. Centrarse en las consecuencias implica asumir diversos escenarios: por un lado, del bien puede obtenerse el mal<sup>13</sup> y del mal puede generarse el bien<sup>14</sup>, pero también del bien se obtiene otro bien<sup>15</sup>, de igual modo que el mal puede generar otro

---

<sup>12</sup> Este elemento, junto con la imposibilidad de enunciarse como una ética universal, ha llevado a muchos intérpretes a considerar que en la obra de Maquiavelo no hay tal moral: «Desde la ética clásica, la ética política ha sido vista [...] como una racionalización de aquellos que entienden o convierten a la política en una mera lucha por el poder, adaptándola a sus bajas y mezquinas ambiciones personales. Según este esquema, la ética política no sería ni ética ni política. No es ética porque acepta el mal y permite el obrar impuro, y no es política pues convertiría esta actividad en una lucha para alcanzar, engrandecer y conservar el poder, y no en la búsqueda de un bien común entendido como práctica de unas determinadas virtudes humanas» (Franzé, 2009: 88).

<sup>13</sup> «Empezando, pues, por el primero de los rasgos mencionados, reconozco que sería bueno ser considerado liberal. No obstante, la liberalidad, usada de manera que seas tenido por tal, te perjudica porque —si se la usa con moderación y como es debido— no se deja ver y no te evitará ser tachado de la cualidad opuesta. Además, si se pretende conservar entre los hombres el título de liberal, es necesario no privarse de ninguno de los componentes de la suntuosidad, de manera que un príncipe de tal hechura consumirá siempre en actos de este tipo toda su riqueza; al final se verá obligado —si desea seguir conservando la fama de liberal —a gravar a su pueblo más allá de toda medida y a hacerse enojoso, poniendo en práctica todos aquellos recursos que se pueden utilizar para sacar dinero» (Machiavelli, 2015: 111-112, XVI).

<sup>14</sup> «[...] todo príncipe debe desear ser tenido por clemente y no por cruel, pero, no obstante, debe estar atento a no hacer mal uso de esta clemencia. [...] Si se examina correctamente todo ello, se verá que el duque había sido mucho más clemente que el pueblo florentino, que por evitar la fama de cruel permitió, en última instancia, la destrucción de Pistoya. Debe, por tanto, un príncipe no preocuparse de la fama de cruel si a cambio mantiene a sus súbditos unidos y leales. Porque, con poquísimos castigos ejemplares, será más clemente que aquellos otros que, por excesiva clemencia, permiten que los desórdenes continúen, de lo cual surgen siempre asesinatos y rapiñas; pues bien, estas últimas suelen perjudicar a toda la comunidad, mientras las ejecuciones ordenadas por el príncipe perjudican sólo a un particular» (Machiavelli, 2015: 114-115, XVII).

<sup>15</sup> Existen casos en los que el príncipe puede ser bueno, no porque esto sea un valor en sí mismo, sino porque sabe que de ello se derivaran buenas consecuencias: «En incluso me atreveré a decir que su se las tiene y se las observa, siempre son perjudiciales, pero si se aparenta tenerlas, son útiles; por ejemplo, parecer clemente, leal, humano, íntegro, devoto, y *serlo*, pero tener el ánimo predispuesto de tal manera que, si es

mal<sup>16</sup>; por último, puede darse que tanto de un bien como de un mal se produzca algo sin relevancia alguna para la política<sup>17</sup>. Por tanto, de lo que se trata es de que las consecuencias de lo hecho repercutan positivamente en la comunidad, independientemente de cómo se haga, tratando en cualquier caso de no confrontarse con intereses particulares o de no evitar aquello que, siendo un mal, no genera ninguna consecuencia negativa para el común de los gobernados, conforme a los ejemplos que se puede encontrar en las notas 13, 14, 15, 16 y 17. En este sentido, es necesario enfatizar que la diferencia sustantiva entre la moral cristiana y la moral maquiaveliana reside en que mientras la primera postula una perfecta armonía entre los medios disponibles y los fines perseguidos, en tanto que los mandamientos de Dios son instrumentos para la salvación y fines en sí mismos, la segunda es consciente de que los valores pueden estar en pugna y que las buenas intenciones no son garantía de nada, lo cual afirmamos en contra del criterio presentado por Bermudo (1994: 218). De hecho, la irracionalidad del mundo no solo se aplicaría a los casos excepcionales, sino que en contextos de normalidad también se pueden obtener consecuencias negativas de buenas intenciones, y viceversa. No se trata de la «excepcionalidad», sino de la «contingencia» de la política.

Para abordar la moral común o del pueblo, es decir, de aquellos que no tienen responsabilidades políticas directas, me remitiré a un texto anterior en

---

necesario no serlo, puedas y sepas adoptar la cualidad contraria. [...] Por eso necesita tener un ánimo dispuesto a moverse según le exigen los vientos y las variaciones de la fortuna, y, como ya dije anteriormente, *a no alejarse del bien, si puede*, pero a saber entrar en el mal si se ve obligado» (Machiavelli, 2015: 120-121, XVIII).

<sup>16</sup> La crueldad puede estar bien o mal usada y esta valoración dependerá de sus buenas o malas consecuencias, respectivamente. Por tanto, hay casos en los que de un mal, como es la crueldad, se genera otro mal: «Por todo ello, quien ocupa un Estado debe tener en cuenta la necesidad de examinar todos los castigos que ha de llevar a cabo y realizarlos todos de una sola vez, para no tenerlos que renovar cada día y para poder —al no renovarlos— tranquilizar a los súbditos y ganárselos con favores. Quien procede de otra manera, ya sea por debilidad o por perversidad de ánimo, se verá siempre obligado a tener el cuchillo en la mano; [...]» (Machiavelli, 2015: 83, VIII).

<sup>17</sup> Maquiavelo advierte contra aquellos vicios que tienen consecuencias políticas, y le son indiferentes los caprichos o faltas privados y sin consecuencias en los que el gobernante incurre por *incapacidad de control moral de sus pasiones*: «Pero, puesto que no se pueden tener ni observar enteramente, ya que las condiciones humanas no lo permiten, le es necesario ser tan prudente que sepa evitar el ser tachado de aquellos vicios que le arrebatarían el Estado y mantenerse a salvo de los que no se lo quitarían, si le es posible; pero si no lo es, puede incurrir en ellos con menos miramientos» (Machiavelli, 2015: 111, XV).

el cual se mencionaban los puntos fundamentales del proyecto moral que constituye la reforma que Maquiavelo encarga al príncipe nuevo:

A modo de recapitulación, podemos considerar que son siete los principios políticos del proyecto maquiaveliano: la búsqueda del favor del pueblo, el respeto de la ley, la promoción de la libertad en tanto que no dominación, el desarrollo de la igualdad ciudadana ante la ley y en el ámbito económico, la preferencia de lo público frente a los intereses privados y la promoción de la virtud (Fernández de la Peña, 2016: 89).

Este conjunto de posiciones son preceptos tanto políticos como morales, en tanto que pretenden el desarrollo de un proyecto institucional a la vez que parten de unas asunciones morales, de una cosmovisión particular que debe ser respetada y promovida por la colectividad en un afán de restaurar la civilidad que tan amenazada percibió el secretario. No nos debe extrañar esta idea, la cual constituye una verdadera *canalización política de la moral a través de las leyes* si atendemos a que para Maquiavelo el ser humano es malo, o hay que tomarlo preventivamente como alguien peligroso en tanto que capaz<sup>18</sup>, y que lo único que lo hace bueno es precisamente la ley<sup>19</sup>. Esta posición está alineada con la afirmación de Berlín que introducíamos anteriormente de que los ciudadanos o súbditos podían permitirse mantenerse fiel a una concepción cristiana de la moralidad en tanto que el desarrollo de estos preceptos no contradecía los mandatos de la Iglesia, ya que no se veían obligados a tomar decisiones políticas. De hecho, Maquiavelo considera que la generalidad del pueblo acata la ley siempre que no haya corrupción, de tal modo que son los nobles o los gentileshombres los que atentan contra esta de una forma más habitual, generalmente por ambición, de tal modo que hay que tenerlos controlados en mayor medida, cosa posible atendiendo a que son más reducidos en número<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> «Como demuestran todos los que han meditado sobre la vida política y los ejemplos que de ella está llena la historia, es necesario que quien dispone una república y ordena sus leyes presuponga que todos los hombres son malos, y que pondrán en práctica sus perversas ideas siempre que se les presente la ocasión de hacerlo libremente; [...]» (Machiavelli, 2009: 40; I, 3).

<sup>19</sup> «Por eso se dice que el hambre y la pobreza hacen ingeniosos a los hombres y las leyes los hacen buenos. Y cuando una cosa marcha bien por sí misma no es necesaria la ley, pero en cuanto desaparece esa buena costumbre, la ley se hace necesaria con urgencia» (*ibid.*: 41; I, 3).

<sup>20</sup> «Además, si el pueblo le es enemigo, jamás puede un príncipe asegurarse ante él, por ser demasiados; de los grandes sí que puede, pues son pocos» (Machiavelli, 2015: 85, IX).

Presentados los valores que debieran guiar el proyecto político en el mejor de los escenarios posibles, debemos enfatizar que éstos no deben implementarse a toda costa. Son continuas las referencias de Maquiavelo en las que intenta advertir contra aquellos que pretenden imponer modelos políticos en contextos en los que no se dan las circunstancias necesarias, de tal modo que se trata de intentos que acaban en un fracaso inevitable<sup>21</sup>. Por tanto, llevar a cabo los designios planteados pasa por tratar de adecuar las ideas morales al contexto político, conforme a la racionalidad prudencial de la que hablan Zanzi y del Águila. Es decir, si bien aceptamos que, tal y como sostiene Saralegui, la preferencia de poner la guardia de la libertad en el pueblo existe en el pensamiento Maquiavelo, que en algunos casos puede parecer incondicional, se trata de una preferencia que solo se aplica en aquellos contextos en los que cabe la posibilidad de implementarla, como en el caso de Roma.

Resumido el contenido de la moral a consagrar como proyecto político, así como su pretendida asunción por parte de las capas populares, falta abordar la moral que se propone para los príncipes. Para ello, primeramente hay que pensar en torno a quién representa para Maquiavelo el principal ejemplo de príncipe nuevo, asumiendo que aunque se refiera a numerosos líderes y a sus aciertos y fracasos, no todos ellos constituyen referentes para nuestro autor. En este sentido, es frecuente que algunos intérpretes consideren que el mero hecho de que Maquiavelo dé cuenta de las conquistas de algunos personajes históricos implica que está justificando o poniendo como referencia los comportamientos de estos. Pero lo cierto es que el secretario acude a la historia con el objetivo de obtener todas las enseñanzas posibles, y en ese mismo afán presenta en sus textos a figuras tales como Agatocles de Siracusa u Oliverroto da Fermo, conocidos ejemplos de criminales que han llegado al poder. El estudio de sus acciones no implica una aceptación moral de sus comportamientos, pero se trata de ejemplos que deben ser mencionados y estudiados en tanto que casos relevantes para aquellos que atesoran o aspiran al poder:

Pero, ya que un simple particular puede alcanzar el principado por medio de otros dos procedimientos que no se pueden identificar completamente con la fortuna o la virtud, me parece inadecuado no dejar constancia de ellos, [...]. Sin embargo, no es posible llamar virtud a exterminar a sus ciudadanos, traicionar

---

<sup>21</sup> En este sentido, es difícil implementar una república en un lugar donde el «pueblo acostumbrado a vivir bajo un príncipe, si por casualidad llega a ser libre, difícilmente mantiene la libertad» (Machiavelli, 2009: 81-85; I, 16). Además, «[...] donde existe igualdad no se puede establecer un principado, y donde no hay no se puede establecer una república» (*ibid.*: 168; I, 55).

a los amigos, carecer de palabra, de respeto, de religión. Tales medios pueden hacer conseguir poder, pero no gloria (Machiavelli, 2015: 80, VIII).

Se torna indispensable, por tanto, discernir entre casos históricos relevantes y el posible núcleo «normativo» de su pensamiento, para lo cual resulta indispensable abordar las diferencias entre Agatocles y Oliverroto, y el Duque Valentino, quien sí representa un modelo. Responderemos a este interrogante asumiendo que se trata de una cuestión de grados: la consecución y el mantenimiento del poder requiere *necesariamente* de estrategias inmorales<sup>22</sup>, pero no implica regodearse en el crimen<sup>23</sup> ni hacer un uso preventivo del mismo<sup>24</sup>. Esta idea es la que refleja Wolin con su noción de economía de la violencia, que queda ejemplificada en la figura de César Borgia, en lo que debe ser considerado como una clara distinción entre un uso continuado y desmedido del crimen como parte de una estrategia a largo plazo de ascenso hacia el poder, partiendo desde un origen especialmente humilde, y la posibilidad de servirse de algunos procedimientos inmorales que aseguren y afiancen un poder obtenido por medio de un comportamiento estratégico basado en una determinada posición inicial y una comprensión de la política y los hombres:

En consecuencia, quien juzgue necesario para su principado nuevo asegurarse frente a los enemigos, ganarse amigos, vencer o con la fuerza o con el engaño, hacerse amar y temer por los pueblos, seguir y respetar por los soldados, destruir a quienes te pueden o deben hacer daño, renovar con nuevos modos el viejo orden de las cosas, ser severo y apreciado, magnánimo y liberal, disolver la milicia infiel, crear otra nueva, conservar la amistad de reyes y príncipes de forma que te recompensen con cortesía solícita o se lo piensen antes de hacerte daño, no podrá encontrar ejemplos más vivos que las acciones del duque (*ibid.*: 77-78, VII).

---

<sup>22</sup> Maquiavelo entiende esto, tal y como aparece en el capítulo XVIII de *El príncipe*, como una imposición de la realidad de las cosas, una necesidad *–senso spesso necessitato–*: «E hassi a intendere questo, che uno principe, e massime uno principe nuovo, non può osservare tutte quelle cose per le quali li òmini sono tenuti buoni, sendo spesso necessitato, per mantenere lo stato, operare contro alla fede, contro alla carità, contro alla umanità, contro alla religione; [...]» (Machiavelli, 2018: 869).

<sup>23</sup> Debe evitar la «perversidad de ánimo» (Machiavelli, 2015: 83, VIII).

<sup>24</sup> «No obstante, debe ser ponderado en sus reflexiones y en sus movimientos, sin crearse temores imaginarios y actuando mesuradamente, con prudencia y humanidad, para que la excesiva confianza no lo haga incauto ni la excesiva desconfianza lo vuelva intolerable» (*ibid.*: 115, XVII).



Este uso discriminado de la violencia y el rechazo a regodearse en ella no serán considerados como proposiciones morales por parte de aquellos que partan de un enfoque incondicional de la ética, pero es nuestro propósito mostrar que la propuesta pasa por reducir la cantidad de sufrimiento de la comunidad. Y el sufrimiento de la misma puede aminorarse por medio de métodos que sean inmorales pero que eviten el uso directo de la violencia o el crimen, de tal modo que cabe la victoria sin tener por ello que sufrir bajas militares o civiles. Por ello, en su retrato de Castruccio Castracani el engaño en la guerra es un método que merece honores: «[...] nunca trató de ganar por la fuerza lo que podía ganar con engaños, porque decía que lo que da gloria es la victoria, no el modo de la victoria» (Machiavelli, 1991: 203). Se trata, por tanto, de economizar la violencia, pero no de eliminarla, puesto que «se debe reprender al que es violento para estropear, no al que lo es para componer» (Machiavelli, 2009: 61; I, 9). Un segundo ejemplo de cómo ha de economizarse la violencia lo encontramos en el capítulo XVII de *El príncipe* en relación con las ejecuciones, las cuales deben de llevarse a cabo de una manera justificada, es decir, atendiendo a los cargos por los que se imputaría tal pena<sup>25</sup>, teniendo como objeto la pacificación o la estabilidad de la sociedad, ajusticiando a los causantes de asesinatos, revueltas o rapiñas. Más allá de la justificación, la muestra de que estos actos se llevan a cabo en aras del bien de dicha sociedad y no con el propósito de satisfacer un oscuro interés del soberano, es que aquellos que son ejecutados deben ser unos pocos. El límite, por tanto, al ejercicio de la crueldad estaría precisamente en que en términos globales la sociedad reciba un bien. El objetivo último de la pacificación y el restablecimiento del orden implicarían que la moral y la política están entremezcladas en una misma esfera en pro de la satisfacción de los intereses colectivos, independientemente de si eso implica contravenir los dictados de Dios, de la razón, del derecho natural o los intereses de una comunidad vecina. Y el primero de esos intereses es la supervivencia del grupo, la cual, en caso de estar amenazada, justifica toda transgresión de dictados morales o religiosos. Por tanto, el núcleo moral de la política implica crear, entre otras cosas, mecanismos de canalización de los conflictos internos, evitando generar tensiones que debiliten al grupo, tal como habría funcionado Roma, donde los conflictos sociales se arreglaban discutiendo y mediante leyes (Viroli, 2004: 220).

Todo el razonamiento presentado hasta este punto carecería de sentido si entendiésemos la obra de Maquiavelo como un manual para la toma del poder. Negar esto pasa por asumir que el secretario solo justificó teóricamente

---

<sup>25</sup> «Y si a pesar de todo le resulta necesario proceder a ejecutar a alguien, debe hacerlo cuando haya justificación oportuna y causa manifiesta» (*ibid.*: 116, XVII).

aquellas conjuraciones que trataban de expulsar un poder que deshacía toda posibilidad de convivencia y, en lo que constituye la mayor de las corrupciones, se servía de las instituciones para su propio interés: «Y ciertamente es de oro aquella sentencia de Cornelio Tácito que dice: que los hombres han de honrar las cosas pasadas y obedecer las presentes, y deben desear buenos príncipes y soportarlos tal como sean. Ciertamente, quien obra de otro modo la mayoría de las veces causa su ruina y la de la patria» (Machiavelli, 2009: 318-319; III, 6).

Por ello, sostener que el príncipe nuevo no tiene otro objetivo que el mantenimiento de un orden que haga prosperar a la comunidad pasa por enfatizar que no existe un interés propio en la toma del poder. Esto se puede comprobar a través de una minuciosa lectura de *El príncipe* que señale los *deberes políticos* del gobernante: *debe* abstenerse «de tocar los bienes de sus ciudadanos y sus súbditos, y sus mujeres» (Machiavelli, 2015: 116, XVII); «debe, si es prudente, no preocuparse de ser tachado de tacaño, porque con el tiempo siempre será considerado más liberal al ver sus súbditos que gracias a su parsimonia sus rentas le bastan» (*ibid.*: 112, XVI); «no debe tener otro objeto, ni otra preocupación, ni considerar competencia suya alguna, excepto la guerra y su organización y dirección» (*ibid.*: 106, XIV); «debe ir siempre de caza» (*ibid.*: 107, XIV); «debe leer las obras de los historiadores, y en ellas examinar las acciones de los hombres eminentes (*ibid.*: 108, XIV); «debe mostrar también su aprecio por talento y honrar a los que sobresalen [...] debe procurar a sus ciudadanos la posibilidad de ejercer tranquilamente sus profesiones [...] debe tener dispuestas recompensas [...] debe entretener al pueblo en las épocas convenientes del año con fiestas y espectáculos [...]. Y puesto que toda ciudad está dividida en corporaciones o barrios, debe prestarles su atención y reunirse con ellas de vez en cuando» (*ibid.*: 144, XXI). En esta misma línea, debemos explicitar la advertencia expresa del autor en contra de utilizar el poder en beneficio personal, de tal modo que en todo el texto no se habla de sucesor al trono<sup>26</sup> y se entiende que el patrimonio del Estado debe ser preservado, evitando que los secretarios del príncipe actúen buscando su propia utilidad, puesto que «aquel a quien se ha confiado el gobierno *no debe* pensar nunca en sí mismo, sino siempre en el príncipe y no recordarle jamás

<sup>26</sup> «The prince of *The Prince* is not the founder of a reigning dynasty but the founder of an independent state with good armies and good laws that may evolve, and that Machiavelli would like to see evolving, in a republic. There is no hint in the entire work about rules or criteria of succession. This silence is quite resounding, particularly if we compare Machiavelli's *Prince* with the other advice books for princes that do indeed contain indications on the designation of the successor» (Viroli, 2014: 18).

sino aquellos asuntos que conciernen realmente a su principado» (*ibid.*: 146, XII). Esta forma de plantear un príncipe que debe ser ajeno a toda posibilidad de utilizar su posición en beneficio propio implica una cierta *alienación* del príncipe en relación a sus deseos como sujeto: su único propósito debe ser el de adquirir más poder, en tanto que su autonomía y capacidad son los principales medios de ejercer el gobierno<sup>27</sup>. Por tanto, si el fin justifica los medios en Maquiavelo, el fin es el mantenimiento del poder y, en cierta medida, la consecución del bien común o, por lo menos, de la estabilidad y la pacificación de una sociedad.

Por tanto, independientemente de que los objetivos del príncipe se ajusten a las necesidades y preferencias populares, la separación entre morales es algo que difícilmente puede asumir el pueblo: denotaría una *hipocresía* o un *privilegio* inaceptable por parte de aquellos que no gestionan poder. No se espera del pueblo que sea capaz de entender esa realidad política, con sus necesidades metodológicas y sus consecuencias, ya que siempre va a juzgar desde el prisma de la moral común, de modo que el príncipe debe de seguir la moral convencional siempre que pueda («parecer clemente, leal, humano, íntegro, devoto, y serlo», Machiavelli, 2015:120-121, XVIII) y, cuando esto sea imposible, aparentarlo, en cualquier caso, puesto que será juzgado a partir de ella. Por tanto, su imagen, independientemente de su comportamiento real, marcado por las necesidades de cada caso, debe reflejar «las creencias y la moral existentes» (Santaella, 1990: 116).

Por último, debiéramos tratar de arrojar luz en torno a la cuestión en torno al dilema consecuencialismo/formalismo. La tendencia a asociar a Maquiavelo con una moral que tenga como objetivo la mera consecución de unos resultados políticos no carece de sentido, ya que las violaciones de la moral común tendrían solo la excusa de obtener un bien político que se juzga mayor. Sin embargo, no debemos pasar por alto que el objetivo último, en el escenario más favorable, sería la constitución de una sociedad fuertemente comprometida por aquellos valores que conforman el sentir republicano, de tal modo que, al menos para el común de los ciudadanos, estos valores pasaran a tener una naturaleza incondicional, considerando que su no cumplimiento rompería con las bases de la convivencia. En cualquier caso, este cierto *formalismo* es difícilmente defendible

---

<sup>27</sup> Anteriormente sosteníamos que la lectura de Namer se apoya en el fragmento en el que Maquiavelo sostiene que pretende «escribir algo útil para quien lo lea» para abordar la cuestión del interés del príncipe, pero no es capaz de mostrar qué interés particular vendría a satisfacer. Aquí argumentamos que no hay intereses tales, y que el objetivo del príncipe es el mantenimiento del orden y el bienestar de la comunidad, tal y como debe garantizar un Estado.

si tenemos en cuenta que para Maquiavelo lo único que garantiza el cumplimiento de tales valores es la fuerza de la ley o la necesidad; no cabiendo apelación al juicio popular, solo la posibilidad de hacer uso de la violencia garantiza la cohesión social. No por ello debiéramos excluir de nuestra interpretación la pretensión maquiaveliana de formar una religión civil que tratara de apuntalar los valores republicanos y que debiera de tomar la forma de un cristianismo *bien interpretado*. De ese modo, sin negar que los valores del príncipe encuentran cierto paralelismo en algunas concepciones paganas de la religión, en el contexto italiano de principios del siglo XVI solo podemos imaginar, de la mano de la posición de Viroli, un pueblo convertido en ciudadano por medio de un particular cristianismo y que obedece a un príncipe que igualmente se ha de presentar como fervoroso creyente.

### Bibliografía

- Althusser, L. (2004). *Maquiavelo y nosotros*. Madrid: Ediciones Akal.
- Bausi, F. (2015). *Maquiavelo*. Valencia: Universitat de València.
- Benner, E. (2009). *Machiavelli's Ethics*. Princeton; Oxford: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400831845>.
- Berlin, I. (1983). *Contra la corriente. Ensayos sobre historia de las ideas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bermudo Ávila, J. (1994). *Maquiavelo, consejero de príncipes*. Barcelona: Universitat de Barcelona Publicacions.
- Conde, F. (1976). *El saber político en Maquiavelo*. Madrid: Revista de Occidente.
- Del Águila, R. (1999). Modelos y estrategias del poder en Maquiavelo. En R. Aramayo y J. L. Villacañas (comps.). *La herencia de Maquiavelo. Modernidad y voluntad de poder* (pp. 209-239). Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Del Águila, R. (2000). *La senda del mal. Política y razón de estado*. Madrid: Taurus.
- Del Águila, R. y Chaparro, S. (2006). *La república de Maquiavelo*. Madrid: Editorial Tecnos.
- De Grazia, S. (1992). *Machiavelli in Hell*. Londres: Picador.
- Fernández de la Peña, M. (2016). Los principios políticos en Maquiavelo. Entre el arte del Estado y la moral. *Ingenium. Revista Electrónica de Pensamiento Moderno y Metodología en Historia de las Ideas*, 10, 75-91. Disponible en: [https://doi.org/10.5209/rev\\_INGE.2016.v10.54732](https://doi.org/10.5209/rev_INGE.2016.v10.54732).
- Forte, J. M. (2011). *Obra selecta de Maquiavelo*. Madrid: Editorial Gredos.
- Franzé, J. (2003). El criterio ético de Maquiavelo. *Cuadernos Hispanoamericanos*, 642, 63-76.
- Franzé, J. (2009a). El problema del buen obrar en la ética política de Maquiavelo. A propósito de algunos pasajes de *Rescatando al Soldado Ryan*. *Revista Pléyade*, 3, 53-90.
- Franzé, J. (2009b) ¿Sin dolores? La ética política de Maquiavelo y Weber en *The Sweet hereafter*. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 7 (10), 335-370.
- Gramsci, A. (1984). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Granada, M. A. (1981). *Maquiavelo. El autor y su obra*. Barcelona: Editorial Barcanova.

- Granada, M. A. (2006). La filosofía política en el Renacimiento: Maquiavelo y las utopías. En V. Camps (ed.). *Historia de la ética. 1. De los griegos al Renacimiento* (pp. 541-574). Barcelona: Editorial Crítica.
- Granada, M. A. (2015). Introducción. En N. Maquiavelo. *El Príncipe* (pp. 11-40). Madrid: Alianza Editorial.
- Hermosa Andújar, A. (1997). Estudio preliminar. En D. Giannotti. *La República de Florencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gilbert, F. (1965). *Machiavelli and Guicciardini. Politics and History in Sixteenth-Century Florence*. Princeton; Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Machiavelli, N. (1991). *Escritos políticos y vida de Castruccio Castracani*. México D. F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Seminario de Cultura Mexicana.
- Machiavelli, N. (2008). *Del arte de la guerra*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Machiavelli, N. (2009). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza Editorial. Disponible en: <https://doi.org/10.31338/uw.9788323513056>.
- Machiavelli, N. (2015). *El Príncipe*. Madrid: Alianza Editorial.
- Machiavelli, N. (2018). *Tutte le opere secondo l'edizione di Mario Martelli (1971)*. Firenze; Milano: Giunti Editor.
- Namer, G. (1980). *Maquiavelo o los orígenes de la sociología del conocimiento*. Barcelona: Ediciones Península.
- Pocock, J. G. A. (2008). *El momento maquiavélico: El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid: Tecnos.
- Prezzolini, G. (1967). *Maquiavelo*. Barcelona: Editorial Pomaire.
- Renaudet, A. (1965). *Maquiavelo*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Restrepo Piedrahita, C. (1997). Presentación. En D. Giannotti. *La República de Florencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ritter, G. (1972). *El problema ético del poder*. Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente.
- Santaella López, M. (1990). *Opinión pública e imagen política en Maquiavelo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Saralegui, M. (2012). *Maquiavelo y la contradicción. Un estudio sobre fortuna, virtud y teoría de la acción*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.
- Skinner, Q. (1998). *Maquiavelo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Strauss, L. (1958). *Thoughts on Machiavelli*. Glencoe; Illinois: The Free Press.
- Uscatescu, G. (1969). *Maquiavelo y la pasión del poder*. Madrid: Ediciones Guadarrama.
- Viroli, M. (2004). *La sonrisa de Maquiavelo*. Barcelona: Ediciones Folio.
- Viroli, M. (2010). *Machiavelli's God*. Princeton; Oxford: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400835034>.
- Viroli, M. (2014). *Redeeming The Prince. The Meaning of Machiavelli's Masterpiece*. Princeton; Oxford: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400848423>.
- Wolin, S. (2012). *Política y perspectiva. Continuidad e innovación en el pensamiento político occidental*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Zanzi, L. (2013). *Il metodo del Machiavelli*. Bologna: Società Editrice il Mulino.

# LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA CONFIGURACIÓN, DESARROLLO Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE RELACIONES LABORALES

The influence of the Spanish Constitution  
and constitutional jurisprudence in the configuration,  
development and consolidation of the Spanish  
labor relations system

JAVIER FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ

Universidad de León

jferm@unileon.es

## *Cómo citar/Citation*

Fernández-Costales Muñiz, J. (2021).

La influencia de la Constitución española y la  
jurisprudencia constitucional en la configuración, desarrollo  
y consolidación del sistema español de relaciones laborales.

*Revista de Estudios Políticos*, 192, 95-126.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.192.04>

## **Resumen**

La promulgación de la Constitución de 1978 supuso la creación de un verdadero soporte del sistema normativo en general y, en materia laboral, la aparición de un texto a partir del cual, y en cumplimiento de sus previsiones sobre legislación de trabajo, tomó cuerpo un nuevo modelo de relaciones laborales, profundamente reformado respecto a épocas anteriores. A un tiempo, las resoluciones del Tribunal Constitucional resultaron básicas en el crecimiento, interpretación y consolidación de ese nuevo sistema.

## **Palabras clave**

Constitución; derecho del trabajo; relaciones laborales; jurisprudencia; Tribunal Constitucional.

**Abstract**

The promulgation of the Constitution of 1978 supposed the creation of a real support of the normative system in general and, in labor matters, the appearance of a text from which, and in compliance with its provisions on labor legislation, a new labor relations model, profoundly reformed with respect to previous times. At the same time, the resolutions of the Constitutional Court were basic in the growth, interpretation and consolidation of this new system.

**Keywords**

Constitution; labor law; labor relations; jurisprudence; Constitutional Court.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL ESTADO COMO LEGISLADOR SUPREMO DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO FUENTE DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. IV. LOS DERECHOS LABORALES ESPECÍFICOS Y LOS DERECHOS GENERALES EN LAS RELACIONES LABORALES. V. EL PAPEL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE RELACIONES LABORALES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

El período de la transición política culminó con la promulgación de la Constitución de 1978<sup>1</sup>, verdadero «soporte del sistema normativo»<sup>2</sup> y texto a partir del cual, y en cumplimiento de sus previsiones sobre legislación de trabajo<sup>3</sup>, tomó cuerpo un nuevo modelo de relaciones laborales, profundamente reformado, que culmina el 10 de marzo de 1980, conforme a lo dispuesto en el art. 35.2 CE, con la aprobación de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Lógicamente, el impacto de la Constitución en el sistema de relaciones laborales español fue enorme<sup>4</sup>, habida cuenta de que supuso, esencialmente, pasar de un modelo de relaciones laborales fundado sobre la autoridad del empresario solamente limitada por el intervencionismo público y con total ignorancia de los derechos colectivos de los trabajadores, a un sistema asentado sobre el reconocimiento jurídico constitucional de los derechos colectivos y la autonomía de empresarios y trabajadores en la negociación y conflicto, con un cambio en el papel de los poderes públicos a una posición de garante más que de actor. En definitiva, supuso «pasar de un modelo autoritario a un modelo democrático de relaciones laborales, aun cuando lo haga en el marco de un sistema de producción capitalista —fundado sobre la propiedad privada de medios de producción, en la libertad de empresa y en la economía de mercado— que la Constitución, lejos de cuestionar, se encarga de garantizar plenamente»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre la cuestión, Vida Soria (1980: 247 y ss.) o Fraga Iribarne (1999: 555 y ss.).

<sup>2</sup> Alonso Olea (1990b:19).

<sup>3</sup> González Ortega (1987:10).

<sup>4</sup> Martín Valverde (1985: 21).

<sup>5</sup> Alarcón Caracuel (1999: 23).



Cabe señalar cómo, antes de la promulgación de la Constitución, España ya tenía un derecho del trabajo y de la seguridad social «elaborado y experimentado», de forma tal que la norma no partía en absoluto de cero, sino de una larga y consolidada tradición jurídico-laboral. Ahora bien, «hay también que consignar que la Constitución ha sido, en diversas e importantes cuestiones, el origen de hondas transformaciones»<sup>6</sup>. En este sentido, el eje y momento culminante de la adaptación del derecho del trabajo español a las exigencias del Estado social y democrático de derecho ha estado marcado por la promulgación de la norma constitucional, aun cuando previamente, durante la etapa de transición política, fueron aprobadas normas que fueron preparando el camino. Cabe señalar así el carácter *gradual*, continuista y no traumático, síntesis de ruptura y reforma de las transformaciones operadas, «que suponen una separación nítida de las bases del ordenamiento laboral anterior, aunque no una discontinuidad o corte radical respecto del mismo»<sup>7</sup>.

La importancia que el mundo laboral y profesional tiene en nuestra sociedad puede percibirse nítidamente en la Constitución, que vino a reconocer el derecho al trabajo como un derecho humano «en la línea de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (art. 23.1). Ello lo vincula directamente al reconocimiento de la dignidad humana que se hace en el art. 10.1 CE, pero también al principio de igualdad y no discriminación del art. 14 CE o a la obligación que se impone a los poderes públicos de realizar políticas dirigidas a la consecución del pleno empleo en el art. 40 CE»<sup>8</sup>.

El texto intentó, por un lado, hacer efectivo el mandato del art. 38 CE, en el cual aparece reconocida la libertad de empresa, mediante la devolución al empresario de los poderes organizativos secuestrados en la etapa franquista y, por otro, mantiene unas buenas dosis de intervencionismo legal y administrativo en el marco de las relaciones laborales, fijando normas de derecho indisponible y exigiendo determinadas autorizaciones en ciertos supuestos. Además, el Estatuto favorece los convenios de eficacia general y de marco sectorial como sistema privilegiado de fijación de las condiciones de trabajo, hecho que hace más difícil la gestión por el empresario de la unidad productiva<sup>9</sup>.

Ante tales circunstancias, el derecho del trabajo comenzó en esta época la búsqueda de nuevos puntos de equilibrio en la composición de intereses

<sup>6</sup> Montoya Melgar (2004: 29).

<sup>7</sup> Martín Valverde (1985: 21). De la Villa Gil (1983); Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (1984:50 y ss.); Montalvo Correa (1990: 311).

<sup>8</sup> López Álvarez (2012: 45).

<sup>9</sup> Sagardoy *et al.* (2005:73).

contrapuestos de trabajadores y empresarios, cumpliendo así la función social a que está llamado y modificando, a tal fin, su sistema de garantías del trabajador asalariado. Con el reconocimiento de la autonomía colectiva «puede decirse que el Estado da un nuevo paso en su intento de asegurar la eficacia y validez de su sistema laboral de legalidad; en su búsqueda de la aceptación que legitime sus normas y que en última instancia asegure su supervivencia, el Estado admite la participación de las clases trabajadoras en el proceso de creación del derecho del trabajo»<sup>10</sup>.

## II. EL ESTADO COMO LEGISLADOR SUPREMO DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El trabajo dependiente y por cuenta ajena «es un hecho que afecta a gran número de personas y, por lo tanto, tiene un significado social y político que trasciende el objeto de una relación contractual privada. «Esta dimensión política de esta clase de trabajo implica que las condiciones básicas de su ejecución interesan al Estado para garantizar una convivencia ordenada de sus ciudadanos; es lógico, así, que el Estado asuma como fin propio garantizar la realización y cumplimiento de aquellas condiciones básicas»<sup>11</sup>.

La Constitución asigna al Estado como competencia exclusiva la legislación laboral y la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social. En el primer caso, el art. 149.1.7.a encomienda su ejecución a los órganos de las comunidades autónomas; en el segundo, atribuye la ejecución de los correspondientes servicios a las comunidades autónomas<sup>12</sup>. Por su parte, el art. 148.20.a CE otorga a las comunidades autónomas la posibilidad de asumir competencias en materia de asistencia social<sup>13</sup>.

En este ámbito, el Tribunal Constitucional vino a precisar que el término legislación debe ser entendido en sentido amplio o material, comprendiendo tanto las leyes formales como los reglamentos que las desarrollan<sup>14</sup>. La reserva al Estado de la competencia exclusiva en materia legislativa y reglamentaria laboral garantiza la uniformidad en la ordenación jurídica de la materia en

<sup>10</sup> Galiana Moreno (1980b: 545); Landa Zapirain (1987: 131 y ss.).

<sup>11</sup> García Fernández (1999: 25).

<sup>12</sup> Montoya Melgar (2004: 39).

<sup>13</sup> Sobre la distinción entre asistencia social y prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, STCo 239/2002, 11 de diciembre.

<sup>14</sup> Entre otras, SSTCo 18/1982, 4 de mayo; 39/1982, 30 de junio; 57/1982, 27 de julio; 7/1985, 25 de enero; 49/1988, 20 de diciembre; 190/2002, 17 de octubre o 30/2003, 18 de diciembre.

todo el territorio, «sin que quepa, por tanto, su disgregación en ámbitos autonómicos, con lo que se asegura, en definitiva, el principio de igualdad»<sup>15</sup>. Ello supone que el núcleo normativo que directamente regula las relaciones laborales, ya sean individuales o colectivas, queda situado fuera del alcance de la capacidad normativa de las comunidades autónomas, las cuales no poseen «ningún espacio de regulación» en el campo del objeto básico del derecho del trabajo y de la seguridad social<sup>16</sup>.

El Tribunal Constitucional destacó también cómo, en un sentido concreto, esta reserva hace referencia a la materia que «regula directamente la relación laboral, es decir, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios»<sup>17</sup>. Igualmente, las materias de colocación, empleo, ayudas de fomento del empleo y formación profesional ocupacional se inscriben «en la materia «legislación laboral» al referirse a «las actividades de contratación laboral en sus diversas fases o estadios», al igual que la formación profesional continua»<sup>18</sup>.

Es, por tanto, la que regula el trabajo asalariado, cuyo estatuto jurídico propio surge de la existencia de un contrato de trabajo, coincidiendo así este concepto «con los límites tradicionales del derecho del trabajo»<sup>19</sup>.

En virtud de tal doctrina, las Comunidades Autónomas disfrutarán de potestad para promulgar disposiciones administrativas *ad intra*, que afecten a la «organización de los servicios correspondientes en materia de su competencia»<sup>20</sup>. Al Estado le corresponde diseñar el esquema y cuerpo básico del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, dejando en manos de los poderes extraestatales la función de fijar condiciones superiores o complementarias y, en ocasiones, alternativas a las reconocidas a los trabajadores, función de extraordinaria importancia para todos aquellos que resultan destinatarios finales de la norma.

En este sentido, resulta posible intentar sistematizar la misión normativa del Estado en materia laboral partiendo de una serie de premisas fundamentales<sup>21</sup>: establece en la Constitución los derechos y libertades fundamentales

<sup>15</sup> Cavas Martínez y Sánchez Trigueros (2005: 105).

<sup>16</sup> STC 195/1996, 28 de noviembre.

<sup>17</sup> SSTCo 35/1992, 23 de marzo; 360/1993, 3 de diciembre; 95/2002, 190/2002, 158/2004).

<sup>18</sup> Sobre la materia, SSTCo 95/2002, 25 de abril; 190/2002, 17 de octubre; 158/2004, 21 de septiembre; 1/2011, 14 de febrero.

<sup>19</sup> García Murcia (1987: 19).

<sup>20</sup> SSTCo 57/1982, de 27 de julio, y 360/1993, de 3 de diciembre.

<sup>21</sup> En este punto, Montoya Melgar (2000: 84).

de contenido laboral, así como las garantías para su ejercicio, e igualmente los principios básicos que han de orientar la acción de los poderes públicos en materia de política económica y social; dicta, con carácter directamente aplicable y vinculante, las normas fundamentales de la legislación laboral, entendiéndose por tales las reglas jurídicas comunes a los diferentes sectores productivos y profesionales, entre las que, sin duda, cabe destacar a modo de ejemplo el Estatuto de los Trabajadores; promulga las calificadas como «normas sobre normas», o lo que es lo mismo, las disposiciones cuyo objeto será establecer el régimen legal al cual habrán de ajustarse los poderes normativos extraestatales para ejercer su función creadora de derecho, buen reflejo de las cuales resulta el título III del Estatuto de los Trabajadores; determina las normas orgánicas y procedimentales sobre las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, como puede ser la Ley de Procedimiento Laboral; ejerce, en fin, y sin ánimo de exhaustividad, la potestad reglamentaria a través de la acción del Gobierno, otorgada en el art. 97 CE.

Cabe señalar la importancia que en el ámbito del derecho del trabajo y de la seguridad social ha tenido esta capacidad legislativa exclusiva del Estado, que ha permitido que no se hayan producido distorsiones ni diferencias profundas entre las hipotéticas legislaciones del trabajo que hubieran podido surgir en las diferentes comunidades autónomas, que habrían generado, sin lugar a dudas, situaciones claramente distintas y probablemente discriminatorias entre los ciudadanos por el hecho de residir o prestar servicios en unas u otras en el marco de la actividad laboral, pilar fundamental de sustento tanto de los propios ciudadanos como del Estado.

A pesar de ello, el Tribunal Constitucional se ha visto obligado a desempeñar un papel importantísimo «mediante la delimitación y precisión de los respectivos ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas y de las técnicas de ordenación de las relaciones entre ambos y la pluralidad de ordenamientos consecuencia propia de nuestro Estado compuesto»<sup>22</sup>.

### III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMO FUENTE DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Constitución se erige como norma fundamental del Estado español desde la cual cobra sentido el contenido concreto y material de las fuentes del sistema, como norma *normarum*, fuente de fuentes y principio indeclinable para la articulación del resto. De tal forma, «un estudio de las normas o fuentes directas

---

<sup>22</sup> Casas Baamonde (2007: 31).

de Derecho interno, que el Trabajo comparte con los demás sectores del ordenamiento jurídico, debe forzosamente comenzar en su ápice por la Constitución»<sup>23</sup>.

La Constitución «se incorpora a un ordenamiento jurídico del que se nutre y sin cuya contemplación resultaría ininteligible. Al tiempo, y desde la óptica considerada, la Ley fundamental presenta una clara polivalencia, pues determina cuáles son las fuentes del Derecho en sentido propio, cuáles las fuentes en sentido traslativo y cuáles los procedimientos de que en cada caso ha de servirse quien tiene el poder de normar para actuarlo»<sup>24</sup>.

El ordenamiento laboral, desde la recuperación de la democracia y la promulgación de la Constitución española evidentemente siempre ha tenido como referente el marco constitucional. En este sentido, el derecho del trabajo no es un sistema de regulación social autosuficiente a pesar de «la gran cantidad de normas vigentes en materia laboral, la utilización de fuentes y principios propios... y la realidad incuestionable de que nuestro ordenamiento durante mucho tiempo se ajustaba y superaba a los mínimos establecidos en las normas supranacionales, ha hecho que quedasen relativamente relegadas las reglas comunes a todo el derecho privado y las reglas derivadas de los Tratados Internacionales». No obstante, estas cuestiones, la evidencia de que no se está ante un «ordenamiento autosuficiente» resulta evidente y cabe apreciarla, entre otros factores, en «la influencia de la aplicación de la Constitución en muchas cuestiones concretas, que incluso ha motivado reformas legales»<sup>25</sup>.

Reconocer la supremacía de la Constitución española no equivale, sin embargo, a afirmar su carácter inmediatamente preceptivo, ni su aplicabilidad directa como código jurídico por encima y al margen de las demás normas jurídicas<sup>26</sup>. En materia laboral la Constitución «se aplica generalmente a través de y no en vez de la normativa infraconstitucional, y ello sin perjuicio de que la supremacía de la Constitución implique la invalidez de la norma infraconstitucional que la contradiga»<sup>27</sup>, no en vano actúa y es derecho, propia y directa fuente

<sup>23</sup> Alonso Olea y Casas Baamonde (2008: 751).

<sup>24</sup> Sempere Navarro (1983: 76).

<sup>25</sup> «Bastando aludir al respecto a la existencia del despido nulo, inicialmente denominado radical, por vulneración de derechos fundamentales. Otras muchas cuestiones pueden citarse como ejemplos de impacto directo de la Constitución en el ordenamiento laboral: igualdad, garantía de indemnidad, negociación extraestatutaria, determinadas cuestiones procesales —que durante muchos años fueron un asunto estrella en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sobre todo para eliminar interpretaciones excesivamente rígidas y formalistas—, etc.», Alfonso Mellado (2015: 3-4).

<sup>26</sup> García de Enterría (1981: 67 y ss.).

<sup>27</sup> Díez-Picazo Gullón (1985: 19 y ss.), para quien la Constitución sólo podría tener aplicación directa sin intermediación legislativa en materia de derechos fundamentales.

jurídica, continente de nociones jurídicas y regulación sustantiva de conocimiento previo imprescindible antes de descender al resto de la legislación laboral<sup>28</sup>.

La Constitución es así simultáneamente «fuente del Derecho y norma que regula las fuentes del Derecho, la producción jurídica»<sup>29</sup>, convirtiéndose en la clave de la construcción unitaria tanto del sistema jurídico como del sistema social<sup>30</sup> y operando no solo como fuente de fuentes, sino como fuente reguladora suprema que prevalece sobre cualquier otra norma, pues con sus principios y derechos se sitúa como el centro e inicio de la unidad de nuestro sistema jurídico. Los principios generales del ordenamiento «no se deducen ya solo de los Códigos como individualización de los valores inspiradores de los mismos, sino también, y sobre todo, de la Constitución, dada la necesaria prevalencia de aquella sobre el resto de las fuentes del derecho incluidos los principios generales del Derecho “infra-constitucionales”»<sup>31</sup>.

Aun cuando resulta cierto que la Constitución, en tanto norma suprema, afecta a todas las ramas del ordenamiento, su incidencia real resultará desigual en atención a la dependencia que los diversos sectores del derecho muestran respecto al núcleo constitucional. Así, mientras en aquellos que centran su objeto en la estructura y funcionamiento de los poderes públicos su papel no es únicamente el de articular el conjunto normativo, sino que resulta «instrumento de regulación de aspectos o cuestiones particulares»; en otros adscritos a las relaciones entre particulares, se limita a establecer los principios generales que deben servir a la normativa de desarrollo<sup>32</sup>.

Si todo el ordenamiento ha de responder a los principios fundamentales de la Constitución, no es posible aceptar una interpretación de la normativa infraconstitucional que devalúe la fuerza y la efectividad de los derechos, principios y valores constitucionales en los cuales hunde sus cimientos el Estado social y democrático de derecho<sup>33</sup>.

En el derecho del trabajo, en concreto, la influencia de la Constitución sobre la normativa infraconstitucional es fácil de constatar en la evidente *constitucionalización* de muchas instituciones laborales, al punto de permitir hablar de una «Constitución social» para hacer referencia a la situación del ciudadano como trabajador y como destinatario de la protección social<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> Alonso Olea (1990b: 16).

<sup>29</sup> Pérez Royo (1984: 27). En el mismo sentido, Nieto García (1983: 154).

<sup>30</sup> Pérez Luño (1984a: 154).

<sup>31</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (1996b).

<sup>32</sup> Martín Valverde (1988: 57).

<sup>33</sup> Alonso García (1984); Pérez Luño (1984b).

<sup>34</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (1996b).

El modelo de convivencia que se diseña en la Constitución española «se impregna de un importante sentido social, que está presente tanto en los valores superiores en los que la Ley Fundamental ancla todo el ordenamiento jurídico como en el reconocimiento de unos derechos sociales (y, más concretamente, laborales) básicos y de unos principios inspiradores de la política social y económica»<sup>35</sup>.

Sobre tales premisas, y dado el componente mixto, público-privado, del ordenamiento laboral, su diseño constitucional debe ser reconducido a un *tertium genus* que le impone «ordenar la economía y el trabajo de forma que se garantice un mínimo de medios de vida a los ciudadanos, y que compense la posición débil de determinadas clases o grupos en la estructura de la sociedad», y es que «no puede privarse al trabajador sin razón suficiente de conquistas sociales ya conseguidas... [debiendo entenderse] que legitima medios de defensa de los intereses de grupos y estratos de población socialmente dependientes»<sup>36</sup>.

De tal forma, la ordenación de las instituciones más relevantes del sistema político-social y de las bases del sistema económico condicionará notablemente la labor. La Constitución asume la tarea de ordenar la regulación sustantiva de sus instituciones básicas, aun cuando, eso sí, no llega a terminarla, habida cuenta de que comparte tal misión con la legislación.

Ahora bien, también la fricción entre la Constitución y las normas laborales se ha manifestado desde un principio, habiendo tenido el intérprete constitucional distintas ocasiones para corregir al legislador en cuestiones laborales trascendentes, pudiendo señalar que en ocasiones «se ha llegado a una situación en la que pareciera que el legislador ordinario quisiera huir del marco constitucional —como si le encorsetase demasiado—, o al menos forzar la interpretación constitucional hasta límites que son altamente cuestionables»<sup>37</sup>.

Sin perder nunca de vista las denominadas «bases institucionales del Estado»<sup>38</sup> que, de un lado, aluden directamente a principios estructurales fundamentales del ordenamiento laboral, tales como el reconocimiento de los sindicatos y de las asociaciones empresariales, como «piezas económicas y

<sup>35</sup> Montoya Melgar (2004:10).

<sup>36</sup> SSTCo 11/1981, de 8 abril; 19 y 81/1982, de 5 mayo y 21 diciembre.

<sup>37</sup> Lo que implicaría «analizar esencialmente unas cuestiones, concretamente las siguientes: 1) La CE como límite al legislador ordinario. 2) La aplicación directa que deben hacer los órganos judiciales de la CE; y 3) La eficacia aplicativa de los derechos y deberes de los ciudadanos y de los principios rectores de la política social y económica», Alfonso Mellado (2015:6).

<sup>38</sup> Vida Soria (1980: 250).

sociales indispensables de relevancia constitucional»<sup>39</sup> o la proclamación del deber de los poderes públicos de respeto y promoción de la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en los cuales aparece integrado y de remoción de los obstáculos a ello opuestos<sup>40</sup>; y de otro, impregnan la perspectiva jurídica laboral en su esencia, reconociendo el principio autonómico como principio organizativo esencial (arts. 1.1 y 1.2) y, sobre todo, proporcionando un componente esencial a la perspectiva social a través de la proclamación como valores superiores constitucionales de la libertad, justicia, igualdad y pluralismo político. Nuevo argumento del aludido carácter «compensador» del ordenamiento laboral, pues parte de una «desigualdad originaria» en la relación de cooperación social de salario por fruto del trabajo —con las características estructurales derivadas de ajenidad y dependencia— que busca «compensación adecuada en el reconocimiento de derechos individuales y colectivos en favor de los trabajadores»<sup>41</sup>.

Así, procurando sistematizar la doble funcionalidad apuntada, una valoración de la parte orgánica de la Constitución podría ser reconducida a los siguientes rasgos fundamentales<sup>42</sup>:

- a) Ruptura de una larga tradición reductiva, o directamente supresiva, de la autonomía colectiva<sup>43</sup>, garantizando u ordenando a la ley, de un lado, que salvaguarde el derecho a la negociación colectiva laboral entre empresarios y representantes de los trabajadores (art. 37.1 CE); de otro, reconociendo la fuerza vinculante de los convenios. De tal forma, la Constitución atribuye directamente a los sujetos colectivos la capacidad para elaborar normas propias; eso sí, introduciendo el contrapeso adecuado a través de la intervención pública, la cual, en todo caso, habrá de respetar un espacio mínimo y suficiente para permitir a aquéllos actuar su derecho.
- b) Atribución de una competencia legislativa exclusiva al Estado sobre la materia laboral (art. 149.1.7 CE), sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas<sup>44</sup>, convirtiendo a «la materia laboral en constitucionalmente inaccesible al poder legislativo de las

<sup>39</sup> STCo 197/1990, de 29 noviembre.

<sup>40</sup> Ausente del aludido «carácter compensador e igualador en orden a la corrección [...] de las desigualdades fundamentales» que el Derecho del Trabajo asume, STCo 3/1983, de 25 enero.

<sup>41</sup> Del Rey Guanter (1988).

<sup>42</sup> Martín Valverde (1988: 59-61) y Molero Manglano (1987: 65-66).

<sup>43</sup> Montoya Melgar (1989: 270 y ss.).

<sup>44</sup> Manrique López (1984: 85 y ss.).



Comunidades Autónomas»<sup>45</sup>. Esta exclusiva función reconocida constitucionalmente viene a demostrar la importancia que el constituyente ha otorgado a los derechos fundamentales, directamente laborales o comunes a los trabajadores como ciudadanos, y es que

los derechos fundamentales no solo han de servir de base al sistema político, sino también a la estructuración y contenido de las instituciones jurídico-privadas, que ahora han de ser modeladas y condicionadas por la Constitución para asegurar que el desarrollo en plenitud de una sociedad democrática no encuentre una barrera infranqueable en el ámbito del contrato ni de la empresa. A consecuencia de su positivación al máximo nivel normativo (lo que se ha llamado su «irresistible supremacía») se interiorizan en todos los sectores del ordenamiento. Ahora el término «fundamental» adquiere la dimensión que le corresponde: es cabecera del ordenamiento jurídico y además componente esencial en la teoría de la justicia, al suministrar los necesarios valores axiológicos. Porque, a la postre, los derechos fundamentales no son una pura creación de las Constituciones, estas, al consagrarlos, se colocan conscientemente en una determinada civilidad, punto de especificación y confluencia de valores. El fundamento último de los derechos fundamentales es la dignidad de la persona y la libertad como valor instrumental indispensable para asegurar el logro de aquella<sup>46</sup>.

- c) Consolidación y reforzamiento de las fuentes de origen internacional, circunstancia apreciable de forma directa, a partir de su plena incorporación al ordenamiento interno (*ex* art. 96.1 CE), o indirecta, al servir como módulo para el propio diseño y rigor de los derechos constitucionales, reflejo claro de otros contenidos en tratados y convenios ratificados por España y de su reconocimiento como criterio de interpretación (*ex* art. 10.2 CE)<sup>47</sup>. No cabe, por tanto, una interpretación y aplicación de las normas laborales incongruente o contraria a lo que se derive de los conjuntos en los que se insertan, aun cuando esta conclusión, «tiene poca dimensión aplicativa cuando el ordenamiento laboral cuenta con una regulación completa y mejor —en el

<sup>45</sup> Casas Baamonde (1985: 1013 y ss., 1988: 108-110). Al respecto, también García Fernández (1992: 7-8); Ballester Pastor (1989: 185-202).

<sup>46</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (1996a).

<sup>47</sup> Sobre la cuestión, Rodríguez-Zapata (1976).

sentido de favorabilidad para el trabajador— que la que podría derivarse de los conjuntos en los que se integra como una parte de ellos —específicamente el constitucional y el supranacional—»<sup>48</sup>.

- d) Atribución a la norma aprobada por ley<sup>49</sup> de una presunción en favor de la importancia de su contenido, hasta el punto de poder considerarla como «la norma principal del ordenamiento jurídico de un país»<sup>50</sup>. Tal circunstancia se traduce no solo en la ausencia de reserva en favor de reglamento o del fruto de la autonomía colectiva y, por tanto, de su jerarquía superior, sino también en la eliminación del papel relevante que la normativa de inferior carácter disfrutó en anteriores tiempos<sup>51</sup>.
- e) Previsión de «un amplio programa sobre los distintos aspectos del Derecho Individual y del Derecho Colectivo del Trabajo: sindicatos, huelgas y conflictos colectivos, derechos y deberes de los trabajadores en las organizaciones de trabajo, convenios colectivos», básicamente satisfecho «salvo en los supuestos —auténticamente relevantes— relativos tanto a la huelga como a los conflictos colectivos», en una función «de culminar la mutación de un sistema normativo de corporativismo estatal y de autoritarismo patronal en otro sistema en el que, sin perjuicio de la libertad de iniciativa económica, se han abierto espacios a la autonomía colectiva y a la autotutela de los trabajadores en las empresas y centros de trabajo»<sup>52</sup>.

La Constitución, en definitiva, constituye en España el origen de múltiples reformas legislativas y normativas de importancia fundamental, exigidas o aconsejadas unas por la transformación de las bases sobre las cuales se eleva el derecho del trabajo y de la seguridad social, determinadas otras por la coyuntura de crisis o bonanza económica vivida entonces o posteriormente, sin olvidar, por supuesto, la influencia decisiva de la descentralización del poder político culminado con el proceso de transferencia de competencias a las comunidades autónomas, acomodando parcialmente las relaciones laborales a las diferentes circunstancias territoriales, y la incorporación de España a las Comunidades Europeas.

---

<sup>48</sup> Alfonso Mellado (2015: 4).

<sup>49</sup> Al respecto, Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (1992: 430).

<sup>50</sup> Gallego Anabitarte (1971: 19).

<sup>51</sup> Sobre la materia Molero Manglano (1987: 65-66).

<sup>52</sup> Martín Valverde (1988: 60-61). Respecto a tales carencias, Montalvo Correa (1990: 311 y ss.).

#### IV. LOS DERECHOS LABORALES ESPECÍFICOS Y LOS DERECHOS GENERALES EN LAS RELACIONES LABORALES

Partiendo de lo ya señalado anteriormente, procederá distinguir aquellos derechos fundamentales derivados de las relaciones de trabajo acogidos por la Constitución de aquellos de carácter general que, sin ser exclusivamente laborales y en la medida en que aparecen ejercidos por los sujetos de las relaciones laborales en tal ámbito, adquieren un «contenido o dimensión laborales sobrevenido», convirtiéndose, de tal forma, en «verdaderos derechos laborales» del «trabajador ciudadano»<sup>53</sup>.

De tal forma, junto a los derechos constitucionales fundamentales de contenido específicamente laboral (libertad sindical y derecho de huelga), resulta obvio destacar cómo el trabajador ostenta la titularidad, en cuanto persona y ciudadano, de los restantes derechos fundamentales de alcance general, entendiendo por tales los incluidos en el art. 14 y en la sección 1.ª del capítulo II, título I de la Constitución.

Estos derechos despliegan su eficacia de manera inmediata sin necesidad de desarrollo legislativo, tanto en las relaciones jurídico-públicas como en las relaciones entre privados<sup>54</sup>, habida cuenta de que «ni las organizaciones empresariales forman mundos separados y estancos del resto de la sociedad», ni los trabajadores deben soportar «despojos transitorios o limitaciones injustificadas de sus derechos fundamentales y libertades públicas»<sup>55</sup>, pues la celebración de un contrato de trabajo no puede suponer la privación para el trabajador de sus derechos constitucionales como ciudadano<sup>56</sup>.

El contenido laboral de la Constitución encuentra fundamento así en unos derechos sociales reconocidos a los trabajadores, pero también en la idea de que, en tanto la mayor parte de la población vive de su trabajo, los propios derechos fundamentales tradicionales han de ser asegurados también a los trabajadores como ciudadanos<sup>57</sup>.

Algunos de estos derechos han sido explícitamente *laboralizados* por la norma de desarrollo (básicamente en los arts. 4, 17, 18 y 20.3 ET), recepción expresa bajo la cual probablemente se quiere recordar que la empresa y el contrato de trabajo no son *feudos* sustraídos a la efectividad de los derechos

<sup>53</sup> Siguiendo en este punto a Palomeque López (1991: 31). Al respecto, y entre muchas, SSTCo 88/1985, de 19 de julio; 14/1993, de 18 de enero; 6 y 54/1995, de 10 de enero y 24 de febrero, o 186/1996, de 25 de diciembre.

<sup>54</sup> Molina Navarrete (1991: 63 y ss.).

<sup>55</sup> STCo 88/1985, de 19 de junio.

<sup>56</sup> STCo 98/1985, de 29 de julio.

<sup>57</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (1990: 13).

constitucionales fundamentales. Esta *laboralización* a nivel jurídico-positivo de ciertos derechos de la persona del trabajador, en particular de aquellos que con mayor frecuencia emergen en la relación de trabajo (como los derechos a la no discriminación, libertad ideológica o respeto a la dignidad e intimidad), pese a sus limitados términos, no es ni mucho menos insignificante, pues en el contexto social y económico actual «los poderes del empresario —la empresa en cuanto empresario privado— constituyen una real amenaza para la afirmación de los derechos del trabajador», y ello «no por considerar tales poderes como intrínseca y ontológicamente insidiosos o perversos sino, más sencillamente, por el hecho cierto de que la lógica empresarial (sus principios y valores) actúa *naturaliter* como freno a la expresión de aquellos derechos, comprometiendo así su desarrollo»<sup>58</sup>.

El reconocimiento constitucional de este nutrido repertorio de derechos en materia laboral constituye la base de la afirmación que señala la intensa constitucionalización del derecho del trabajo, superior a la conocida por otras ramas del derecho privado<sup>59</sup>, pudiendo clasificarse estos derechos fundamentales laborales en sentido estricto en dos grandes grupos.

En primer lugar, aquellos individuales de los trabajadores, que vienen a expresar «condiciones mínimas de trabajo», entre los cuales cabe aludir a los enumerados en el art. 35.1 (derecho y deber de trabajar, libre elección de profesión u oficio, promoción a través del trabajo y salario suficiente y par entre el hombre y la mujer) y el contemplado en el art. 25.2, relativo al derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social de penados que trabajen en cumplimiento de su condena, destacando que su distinta ubicación en el texto constitucional del derecho al trabajo de los penados y la consiguiente atribución de un reforzado cuadro de garantías (art. 53.2 CE), frente al diseñado por el art. 53.1 para el art. 35.1, no es fruto de la casualidad, o de un error del legislador constituyente, sino que responde a razonables motivos<sup>60</sup>.

El derecho al trabajo se revela como un derecho que no necesita desarrollo legal para poder ser objeto de tutela y que puede invocarse y exigirse ante los tribunales, conectándose estrechamente «con otros derechos y valores de especial relevancia para nuestra Constitución, que ya en su pórtico configura a España como un Estado social y democrático de Derecho». Además, la enunciación del precepto resulta clara y contundente, en tanto no se ha recurrido

<sup>58</sup> Dal-Re (1990: 8-9).

<sup>59</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (1990: 428).

<sup>60</sup> Sastre Ibarreche (1996: 137-138); Ortuvay (1987: 157-158); Palomeque López (1990: 308).

a fórmulas imprecisas o más ambiguas, no se ha matizado ni condicionado en forma alguna el reconocimiento que se hace del derecho al trabajo. Tampoco, como podía haberlo hecho, se ha limitado el legislador constituyente a regular el trabajo como una opción personal del individuo que excluya los trabajos forzados o la esclavitud y que asegure una libertad de profesión frente a experiencias históricas pasadas como las de los gremios. Al otorgar al trabajo la categoría de derecho, la Constitución implica directamente a los poderes públicos en su consecución y desarrollo, por lo que el trabajo deja de ser una cuestión meramente privada y obliga al Estado a desplegar una labor de promoción y de garantía del mismo<sup>61</sup>.

En segundo término, los colectivos, a ejercitar en las relaciones sindicales, comprensivos tanto de aquellos relativos a la libertad sindical (art. 28.1 en relación con el 7) como a los referentes a la negociación colectiva (art. 37.1) y a los conflictos (huelga [art. 28.2] y adopción de medidas de conflicto colectivo [art. 37.2]).

En esta línea, el Estatuto de los Trabajadores fue la ley inaugural del ordenamiento laboral democrático, la cual

se ha comportado como el instrumento normativo más relevante del cambio político y del consenso político y sindical. Frente a su inicialmente controvertida demarcación material y las pretensiones de dotarle de un contenido esencialista limitado a reconocer los derechos fundamentales de los trabajadores en las empresas, y en concreto los derechos de libertad sindical y huelga, que habían de ser el foco del ordenamiento laboral democrático, el Estatuto se ha convertido en la ley central de ese ordenamiento, a la que las demás normas complementan y con la que se relacionan como pieza básica de su configuración institucional. Profusamente reformado, el Estatuto refundido vigente presenta una regulación más extensa y compleja de muchos de sus contenidos, obediente a cambios políticos y, señaladamente, a políticas económicas, sin olvidar la presencia en su cuerpo normativo de una cuota significativa de conservación del Estatuto inicial<sup>62</sup>.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional «refleja nítidamente el inequívoco compromiso asumido en defensa [de los derechos fundamentales], cuya garantía ocupa una posición primordial en el sistema europeo de justicia constitucional»<sup>63</sup>. Así, «la versión laboral de los derechos

<sup>61</sup> López Álvarez (2012:45-46).

<sup>62</sup> Casas Baamonde (2020: 9).

<sup>63</sup> Casas Baamonde (2007: 32).

fundamentales»<sup>64</sup>, en general, puede ser reconducida, en atención a su modalización interpretativa por el Tribunal Constitucional, a las siguientes manifestaciones:

- Derecho de igualdad y no discriminación<sup>65</sup>, *ex* arts. 14 y 35.1 CE y 4.2 c), 17 y 28 ET, íntimamente vinculado a las libertades religiosa (art. 16.1 CE) e ideológica (arts. 16.1 y 2 CE). En este ámbito, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional «ha resultado de gran valor para extender la eficacia del principio de igualdad y la prohibición de discriminación por sexo, en los términos del art. 14 de la Constitución, al ámbito de las relaciones de trabajo»<sup>66</sup>, y es que el art. 14 CE tiene una finalidad de parificación frente a situaciones de inferioridad o desventaja estructural en determinados colectivos<sup>67</sup>.
- Derecho al honor, a la intimidad personal<sup>68</sup> y a la propia imagen<sup>69</sup> y, en el marco de las relaciones laborales, «al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual» (art. 4.2 e) en relación con los arts. 18 y 20.3 ET.
- Libertad de expresión<sup>70</sup>, *ex* art. 20.1 a) CE.

<sup>64</sup> Alonso Olea (1990b: 26-32).

<sup>65</sup> Entre muchos, y por todos, Pérez del Río (1984); Álvarez Alcolea (1985: 673 y ss.); Ortiz Lallana (1988: 292 y ss. y 317 y ss.); Borrajo Dacruz (1983: 33 y ss.); Fernández López (1992: 95 y ss.); Montoya Melgar (1995: 14-28); Martínez Rocamora (1996: 613 y ss.).

<sup>66</sup> Carrasco Durán (2013: 9).

<sup>67</sup> SSTCo 136/1987, 22 de julio; 240/1999, 20 de diciembre; 253/2004, 22 de diciembre; 49/2005, 14 de marzo; 50/2005, 14 de marzo, o 61/2013, 14 de marzo, entre otras.

<sup>68</sup> STCo 114/1984, de 29 de noviembre o, en el mismo sentido, SSTCo 107/1987, de 25 de junio, o 142/1993, de 22 de abril. En la doctrina científica, por todos, De Vicente Pachés (1988).

<sup>69</sup> STCo 170/1987, de 30 de octubre. En el mismo sentido, SSTCo 99 y 272/1994, de 11 de abril y de 17 de octubre. Alonso Olea (1987: 121 y ss.).

<sup>70</sup> Entre un amplísimo elenco, SSTCo 2/1982, de 29 de enero; 120/1983, de 15 de diciembre; 88/1985, de 19 de julio; 6/1988, de 21 de enero; 129/1989, de 17 de julio; 106, 186, 223/1992, de 12 de junio, 25 noviembre y 14 de diciembre; 99/1994, de 11 de abril; 6/1995, de 10 de enero; 204/1997, de 25 noviembre; 11 y 197/1998, de 13 de enero y 3 de octubre; 6/2000, de 17 de enero; 49/2001, de 26 de febrero; 204/2001, de 15 de octubre, o 20/2002, de 28 de enero. En la doctrina, por todos, Rojas Rivero (1991).

- Derecho de reunión<sup>71</sup>, en el art. 21 CE.
- Derecho a la tutela judicial efectiva<sup>72</sup>, recogido en el art. 24 CE y recibido, con carácter general, en su momento en la Ley de Procedimiento Laboral y actualmente en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social<sup>73</sup>.
- Derechos derivados de los principios de legalidad (art. 9.3 CE) y tipicidad (art. 25.1 CE), acogidos específicamente en el orden laboral no solo en su norma primera (significativamente, arts. 58 y 93 a 97 ET), sino también en la LISOS y en la LPRL (arts. 45-50).
- Derecho de educación, el cual, como señala el Tribunal Constitucional, no puede ser impuesto al empresario de forma incondicionada, por cuanto «sería tanto como desplazar sobre el empleador la carga profesional del derecho a la educación, que solo sobre los poderes públicos pesa, y hacer responsable a aquel del deber positivo de garantizar la efectividad del derecho fundamental que solo a estos corresponde»<sup>74</sup>.

En cualquier caso, todo lo aquí ahora expuesto no puede hacer olvidar cómo los poderes del empresario, con fundamento constitucional en el principio de libertad de empresa consagrado por el art. 38 CE, quedan sometidos, en un modelo pluralista y democrático de relaciones laborales como el español, a límites y contrapesos que aquel no puede desconocer en el uso de sus facultades directivas<sup>75</sup>, de entre los cuales la primacía indiscutible corresponde a los derechos fundamentales<sup>76</sup>.

La celebración de un contrato de trabajo en modo alguno puede conllevar «la privación para una de las partes, el trabajador, de los derechos que la

<sup>71</sup> Al respecto, SSTCo 18/1981, de 8 de junio; 91/1993, de 7 de noviembre, o 66/1995, de 8 de mayo.

<sup>72</sup> Sobre la evolución de la jurisdicción social constitucional en España en sus distintos ámbitos de actuación, Lasaosa Irigoyen (2008: 105 y ss.).

<sup>73</sup> Sobre el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, SSTCo 7, 14 y 66/1993, de 18 de enero, 14 de febrero y 21 de julio. o 54/1995, de 24 de febrero. En la doctrina, sobre la cuestión, Galiana Moreno (1994: 690 y ss. y 716 y ss., respectivamente). Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y el papel tutelar del juez frente a presuntos comportamientos empresariales discriminatorios, STCo 41/1999, de 22 de marzo.

<sup>74</sup> STCo 129/1989, de 19 de julio. Alonso Olea (1990a: 398 y ss.).

<sup>75</sup> Fernández-Costales Muñiz (2005; 31-67).

<sup>76</sup> Entre otros, Baylos Grau (1980: 309 y ss.); Rivero Lamas (1986: 90 y ss.); Valdés Dal-Re (1990: 12); Fernández Domínguez y Rodríguez Escanciano (1997: 80 y ss.).

Constitución le reconoce como ciudadano»<sup>77</sup>, aun cuando, inevitablemente, el trabajador deba perder, «por mor de la técnica, un poco de su intimidad laboral»<sup>78</sup>. En este sentido, cabe destacar, tal y como algún autor ha señalado, que la empresa no es «un minúsculo ordenamiento autoconcluso»<sup>79</sup>, una zona franca y segregada de la sociedad civil en la cual el empresario ejerce una «autoridad legitimada, indiscutible e indiscutida» con arreglo a los patrones propios de las estructuras sociales unitarias<sup>80</sup>.

Parece evidente, por ende, que los derechos fundamentales de cualquier persona acompañan al trabajador durante toda la relación laboral, como un límite ínsito a los poderes del empresario. El propio Tribunal Constitucional ha rechazado, sin paliativos, la visión comunitaria de la empresa, pues «no cabe defender la existencia de un genérico deber de lealtad con su significado omnicomprendido de sujeción del trabajador al interés empresarial, contradicho por la propia existencia del conflicto, cuya legitimidad general ampara el texto constitucional»<sup>81</sup>, y es que las manifestaciones «de feudalismo industrial repugnan al Estado Social y democrático de Derecho y a los valores superiores de libertad, justicia e igualdad a través de los cuales ese Estado toma forma y se realiza [...]. [Lo anterior] no exime de la necesidad de un comportamiento mutuo ajustado a las exigencias de buena fe [...], que matiza el cumplimiento de las respectivas obligaciones, y cuya vulneración convierte en ilícito o abusivo el ejercicio de los derechos»<sup>82</sup>.

No puede sorprender, tampoco, que la doctrina constitucional elaborada en torno a la incidencia de la Constitución y de los derechos en ella reconocidos sobre el contrato de trabajo pase por reconocer que la relación laboral puede comportar matizaciones o restricciones de los derechos constitucionales del trabajador como ciudadano, derivadas de la peculiar naturaleza del negocio jurídico y del ámbito empresarial en el cual han sido y son ejercidos tales derechos, aun cuando no limitaciones o privaciones injustificadas<sup>83</sup>.

Por tanto, los derechos constitucionales condicionan la dinámica y contenido del contrato de trabajo, vetando decisiones empresariales cuando

---

<sup>77</sup> STCo 88/1985, de 19 de junio. En idéntico sentido, SSTCo 104/1987, de 17 de junio; 6/1988, de 21 de enero; 99/19994, de 11 de abril, o 90/1997, de 6 de mayo.

<sup>78</sup> Zanelli (1993: 21).

<sup>79</sup> Romagnoli (1975-1976: 194).

<sup>80</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (1977: 15; 1984: 52).

<sup>81</sup> STCo 120/1983, de 15 de diciembre

<sup>82</sup> STCo 88/1985, de 14 de agosto.

<sup>83</sup> Sobre la jurisprudencia constitucional en materia de contrato de trabajo, ampliamente, Sempere Navarro (1990: 127 y ss.). Al respecto, SSTCo 99/1994, de 11 de abril y 204/1997, de 25 de noviembre.



vulneren su efectividad; al propio tiempo, sin embargo, los derechos fundamentales del trabajador aparecen afectados por la existencia del vínculo laboral y por el principio constitucionalmente reconocido de libertad de empresa, el cual matiza o condiciona en ocasiones su ejercicio de forma tal «que las manifestaciones que en otro contexto pudieran ser legítimas no tienen por qué serlo necesariamente dentro del ámbito de dicha relación»<sup>84</sup>, pues en el sistema constitucional español no existen derechos absolutos o ilimitados, todo derecho constitucional tiene sus límites, «que derivan [...] no solo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente protegidos»<sup>85</sup>.

La colisión del interés empresarial con los derechos subjetivos de libertad (ideológica o de expresión), y más ampliamente con la intimidad del trabajador, adquiere especial relevancia en las empresas «ideológicas» o de «tendencia» (arts. 6, 7, 16, 20.1, 22 y 27.6 CE), convertidas en fiel reflejo de la estructura pluralista de la sociedad y, desde la perspectiva del empresario, instrumento también para el ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados. Si la celebración de un contrato de trabajo no implica para el trabajador la privación de los derechos que la Constitución le atribuye como ciudadano, y al empresario le está prohibida la adopción de cualquier medida discriminatoria por razón de «ideas religiosas o políticas» o de la «opinión» del trabajador (art. 17.1 ET), la cuestión deriva hacia aspectos jurídicos caracterizados por una concurrencia de derechos fundamentales: las opiniones y/o la conducta privada del trabajador pueden colisionar con el ideario de la organización productiva, en cuyo caso cabe aceptar que quienes desarrollan determinadas tareas conectadas con la ideología propugnada por el centro puedan ver limitados sus derechos de libertad, sin perjudicar el interés empresarial y, por tanto, sin poder actuar lícitamente, cuando sus actos tengan transcendencia externa, en contradicción con la ideología de la empresa<sup>86</sup>.

Por otra parte, el enunciado de los calificados como principios rectores de la política social y económica de contenido laboral viene a mostrar, de

<sup>84</sup> SSTCo 120/1983, de 15 de diciembre, 88/1985, de 19 de julio; 6/1988, de 21 de enero; 126/1990, de 5 de julio; 4/1996, de de 16 de enero; 204/1997, de de 25 de noviembre; 1/1998, de 12 de enero.

<sup>85</sup> STCo 11/1981, de 8 de abril.

<sup>86</sup> En relación con esta cuestión, Martín Valverde (1977: 75 y ss.); De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo (1988: 61); Fernández López (1985: 62 y ss.); Blat Gimeno (1986); Moro Almaraz (1986: 47 y ss.); Baylos Grau (1980: 307 y ss.); Aparicio Tovar (1980: 290 y ss.; 1992: 77 y ss.); Goñi Sein (1988); Rojas Rivero (1991); Del Rey Guanter (1994, 1995); Baz Rodríguez (1994: 723 y ss.); Calvo Gallego (1995); Fernández Domínguez y Rodríguez Escanciano (1997: 184 y ss.).

nuevo, la importancia que el derecho del trabajo ocupa en la norma constitucional, habida cuenta de que «lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que no sea objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento y, en cuanto tal, tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos [...] están sujetos a ella»<sup>87</sup>.

Por tal razón, los principios rectores son vinculantes desde un doble punto de vista, tanto imperativo como limitador, ya que, de un lado, imponen la emanación de las disposiciones legislativas necesarias para alcanzar los fines perseguidos por el precepto constitucional de referencia; y, de otro, prohíben legislar en sentido contrario a sus propios términos, quedando expedita, en su caso, la vía del recurso de inconstitucionalidad del art. 161.1 a) CE<sup>88</sup>.

Así, cabría señalar que «la constitucionalización histórica del derecho del trabajo ha dejado paso a una nueva fase de laboralización del Derecho Constitucional»<sup>89</sup>, pudiendo hacer referencia a principios como el derecho a una política orientada al pleno empleo, a la seguridad e higiene en el trabajo y al descanso en el trabajo mediante la limitación de la jornada laboral y las vacaciones periódicas retribuidas (arts. 40.1 y 2); mantenimiento de un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos y libertad en cuanto a la protección complementaria (art. 41); salvaguarda de los derechos económicos de los emigrantes y orientación de la política hacia su retorno (art. 42); derecho a la salud y organización por el Estado de las prestaciones y servicios al respecto (art. 43); derecho a la protección social de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49), y derechos de protección a la vejez (art. 50).

Haciendo ahora referencia a las bases constitucionales del trabajo, las cuales «dirigirían a las grandes opciones o principios de organización de la vida social, cuyos elementos no son normas o disposiciones de Derecho propiamente dichas, pero sí están dotadas de una gran potencialidad de inspiración normativa»<sup>90</sup>, y como perspectiva final, han sido apuntados tres grandes núcleos básicos del derecho del trabajo en la Constitución íntimamente vinculados entre sí.

En primer lugar, la economía de mercado —art. 38 CE—, en tanto supone reconocer a esta como esfera laboral que asigna recursos humanos a las

<sup>87</sup> SSTCo 16 y 80/1982, 28 de abril y 20 de diciembre, cuya línea ha sido seguida por una abundantísima jurisprudencia constitucional posterior.

<sup>88</sup> Palomeque López (1991: 97 y ss.).

<sup>89</sup> Alonso Olea y Casas Baamonde (2008: 762).

<sup>90</sup> Martín Valverde (1988: 68-69).

organizaciones productivas, y como procedimiento hábil para determinar precios y condiciones del trabajo que se realiza, pues

siendo como es el derecho del trabajo una criatura del modo de producción capitalista, es obvio que su existencia entre nosotros data de mucho antes de 1978. Pero igualmente evidente es que si la CE no hubiera consagrado el sistema capitalista como modelo económico, el derecho del trabajo no tendría cabida en ella. De ahí que, aunque pueda parecer paradójico, el primer precepto que hay que citar para analizar la presencia del derecho del trabajo en la CE no es otro que el art. 38, cuyo primer inciso “reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado”, condición necesaria —aunque, ciertamente, no suficiente— para la propia existencia del derecho del trabajo<sup>91</sup>.

En segundo término, el pluralismo social, a traducir en el ámbito laboral por el reconocimiento de la autonomía colectiva.

En fin, la idea de tutela o protección del trabajo en su doble aspecto de considerar el trabajo no solo como recurso productivo creador de riqueza, sino también como propio factor de desarrollo de la personalidad del individuo y de la consideración a los trabajadores como grupo necesitado de especiales medios de protección o defensa de intereses en compensación a su probable situación de desventaja.

## V. EL PAPEL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE RELACIONES LABORALES

Ya se ha hecho a lo largo de este trabajo oportuna referencia a la jurisprudencia constitucional en diferentes momentos y, aun cuando jueces, magistrados y tribunales son, evidentemente, órganos del Estado, «el poder que ostentan o la función que ejercen no consiste en dictar mandos generales y abstractos, sino en solventar conflictos concretos aplicando la norma abstracta y general, declarar el derecho en un caso concreto, individualizando, precisando o concretando el mandato general y abstracto que la norma jurídica encierra»<sup>92</sup>.

El Tribunal Constitucional se erige en intérprete supremo de la Constitución española, papel que asumió desde su primera sentencia en la misión de

<sup>91</sup> Alarcón Caracuel (1992: 11).

<sup>92</sup> Guasp (1979: 41).

afirmación del principio de constitucionalidad, o lo que es lo mismo, de adecuación del ordenamiento jurídico en su totalidad y de la actuación de los poderes públicos a aquella, señalando cómo «para ello, el Tribunal Constitucional actúa como interprete supremo (art. 1 de la LOTC), de manera que su interpretación de los preceptos constitucionales, es decir, la definición de la norma, se impone a todos los poderes públicos. Corresponde, por ello, al Tribunal Constitucional, en el ámbito general de sus atribuciones, el afirmar el principio de constitucionalidad»<sup>93</sup>.

La función de garantía de la Constitución y su supremacía normativa incondicionada resulta de vital importancia para asegurar «la convivencia ordenada y armoniosa de los diferentes componentes de toda la sociedad pluralista que se pretende verdaderamente democrática». En este sentido, el Tribunal Constitucional ocupa un espacio insustituible en nuestra estructura constitucional y «contribuye a dotar de seguridad, estabilidad y equilibrio a la vida jurídica y política española»<sup>94</sup>.

La generalizada «mala calidad» de la legislación, y en general de las normas, la propia desorganización del sistema normativo, acentuada por la inflación de normas y el proceso de descodificación, exigen una respuesta necesariamente creativa o reconstructiva de los órganos judiciales, que han de crear orden en ese desorden, claridad en la confusión, simplicidad en la complejidad, certeza en la incertidumbre, ya que para el caso concreto sólo cabe una sola y única «solución» correcta [...]. La aparente colisión entre independencia judicial, libertad de criterio en la aplicación del Derecho y seguridad jurídica, se trata de salvar a través de la función monofiláctica que corresponde al Tribunal Supremo, garante de la seguridad jurídica al asumir la función unificadora de los criterios de interpretación y aplicación de las leyes, sentando su jurisprudencia «doctrina legal»<sup>95</sup>.

Así, desde una perspectiva formal, las decisiones judiciales no son fuente de derecho<sup>96</sup>, pues los órganos judiciales carecen de potestad normativa, no crean derecho, solo lo aplican, siendo su función la de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE)<sup>97</sup>.

Al Tribunal Constitucional le corresponde «custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los

<sup>93</sup> STCo 1/1981, 26 de enero.

<sup>94</sup> Casas Baamonde (2007: 27-28).

<sup>95</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (1996b).

<sup>96</sup> Calvo Vidal (1992).

<sup>97</sup> Rodríguez Escanciano (2002: 61).

poderos constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquel»<sup>98</sup>. Pero, en cualquier caso, «ni es legislador, ni juez de la oportunidad, de la corrección técnica o de la eficacia de la Ley»<sup>99</sup>.

Pese a que no cabe dudar de lo anterior, tampoco resulta posible olvidar la dinámica del derecho, que aparece sujeto a una evolución constante, por lo que no resulta difícil colegir la continua aparición de desfases entre el sustrato sociológico y el entramado normativo, en tanto en cuanto habitualmente el derecho camina tras los pasos y necesidades de la sociedad, pues los hechos preceden al derecho. Sin embargo,

aún en los supuestos aparentemente claros los Tribunales al actuar su función de juzgar reproducen el proceso de creación del Derecho. Si el legislador interpreta lo que en un determinado momento se considera derecho en una cierta sociedad, los Jueces al aplicar la norma acomodándose a sus términos, lo que hacen es constatar que dicha interpretación sigue siendo adecuada: que la correlación inicial entre la norma, los hechos sociales y los valores es proyectable en su integridad al caso concreto<sup>100</sup>.

Es más,

la jurisprudencia, que tiene la función de declarar el derecho mediante la aplicación de los criterios de la interpretación jurídica, puede ofrecer pistas sobre situaciones sociales y problemas de regularización en el ordenamiento laboral que el legislador debe tener muy en cuenta. Ciertamente, la fijación del sentido de los enunciados normativos constituye uno de los turnos del diálogo singular que mantienen la legislación y la jurisprudencia. Después de este turno en el que se pueden apreciar lagunas legales y en el que corresponde aclarar el alcance y significado de preceptos oscuros o ambiguos, el legislador podrá adoptar las decisiones legislativas que tenga por conveniente, acogiendo soluciones de la jurisprudencia que no figuraban expresamente formuladas en la ley o corrigiendo los enunciados normativos de la ley a la vista de las declaraciones jurisprudenciales sobre el significado de sus disposiciones<sup>101</sup>.

En cualquier caso, la eficacia de la jurisprudencia siempre se va a ver limitada si no es adecuadamente «acompañada de una acción legislativa eficaz»<sup>102</sup>.

<sup>98</sup> STCo 76/1983, 5 de agosto.

<sup>99</sup> Casas Baamonde (2007: 31).

<sup>100</sup> Galiana Moreno (1980a: 318).

<sup>101</sup> Martín Valverde (1999: 378).

<sup>102</sup> Carrasco Durán (2013: 9).

En definitiva, no se puede negar a la jurisprudencia una cierta «trascendencia normativa», en tanto cabe destacar cómo los órganos judiciales no se limitan a una aplicación automática de las normas, sino que, en cierta medida y hasta cierto punto, *recrean* las normas al interpretar su sentido en el caso concreto; de este modo, a lo largo de pronunciamientos reiterados en un mismo sentido sobre casos idénticos o similares, van decantando criterios hermenéuticos a partir de los cuales precisar el alcance y significado, a veces ambiguo, de la proposición jurídica; cánones, al final, que acaban siendo inseparables de la propia norma interpretada y luz para el denominado *derecho vivo del trabajo*, pues «la interpretación judicial aclara y fija el contenido de la ley, del reglamento y del convenio colectivo. Y por eso, guste o no reconocerlo, la interpretación desemboca en un acto de creación del Derecho»<sup>103</sup>.

Así, es la jurisprudencia la que da continuidad o facilita la transición en momentos de ruptura normativa, pues son los jueces quienes «interpretan las normas y las adaptan a la mutable realidad social [...] son, por tanto, el puente que sirve de unión entre la ley y la realidad social»<sup>104</sup>. En cualquier caso, y a pesar de todo lo anteriormente señalado, cabe otorgar en este sentido una valoración distinta a la doctrina del Tribunal Constitucional, «cuyas sentencias dictadas en cuestiones o recursos de inconstitucionalidad poseen inequívocos efectos normativos, desde el momento en el cual pueden producir efectos generales (art. 38.1 Ley 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional) o frente a todos (art. 164 CE), vinculando a la totalidad de los poderes del Estado, incluidos, naturalmente, el legislativo y el judicial»<sup>105</sup>.

De tal forma, el Tribunal Constitucional ha desempeñado un papel fundamental en el diseño, configuración y consolidación del sistema de relaciones laborales surgido tras la promulgación de la Constitución de 1978 merced a la elaboración de un vastísimo *corpus* de doctrina que ha orientado decisivamente la acción de los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial), y también de los particulares en todos los ámbitos e instituciones de la disciplina<sup>106</sup>, no en vano a través de las cuantiosas sentencias dictadas en materias atribuidas a la jurisdicción social, van siendo abordados problemas propios

<sup>103</sup> Borrajo Dacruz (1993: 567).

<sup>104</sup> Galiana Moreno (1980a: 313 y ss.).

<sup>105</sup> Rodríguez Escanciano (2002: 61-76); García de Enterría (1985); Vivero Serrano (2020: 79 y ss.).

<sup>106</sup> Recopilando sistemáticamente estos pronunciamientos o realizando estudios y comentarios al respecto, Martín Valverde (1983: 105 y ss.); Montoya Melgar *et al.* (1984); De la Villa Gil y Tudela Cambronero (1990); Durán López (1985, 1992); García Ninet y Vicente Palacio (1993); García Ninet (1996); en sus distintos volúmenes, Alonso Olea (1981-2002).

de otras muchas ramas jurídicas, señaladamente de derecho constitucional y derecho procesal; refiriéndose, además, gran parte de las sentencias constitucionales *sociales* de amparo a materias de seguridad social<sup>107</sup>.

La actividad del Tribunal Constitucional en materia laboral y de seguridad social ha resultado extraordinaria, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, en virtud de una serie de factores estructurales, entre los cuales cabe destacar la apertura de la legitimación individual al recurso de amparo y, a partir de este, el amplio juego de los recursos de amparo *formales*, en los cuales el Tribunal Constitucional, más que órgano de la jurisdicción constitucional, actúa con una suerte de *supercasación*. Sea como fuere, el Alto Tribunal ha dedicado ampliamente su atención a la materia laboral, ámbito en el cual su intervención puede ser constatada en una pluralidad enorme de campos<sup>108</sup>.

En este sentido, en materia laboral la jurisprudencia constitucional «se utiliza con tanta naturalidad como la doctrina de los Tribunales superiores o la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Lo realmente importante no es que un 30% de los asuntos resueltos por el TC posea impronta laboralista, sino que en la demanda más modesta, en la sentencia de cualquier Juzgado o en la resolución de un expediente administrativo nos encontramos razonamientos directamente basados en la Constitución de 1978»<sup>109</sup>.

Su contribución, en definitiva, ha resultado decisiva en la formación del derecho del trabajo de los últimos años, habida cuenta de que

su doctrina ha servido de revulsivo en muchas perspectivas tradicionales del derecho del trabajo, tanto en el plano individual como en el colectivo, y ha desempeñado una labor de integración constitucional en las relaciones laborales (tanto para adaptar la normativa heredada al sistema constitucional como para dar indicaciones al legislador en el desarrollo *post* constitucional de la normativa laboral), de tal forma que muchas veces está próximo a un verdadero y propio legislador laboral<sup>110</sup>.

### **Bibliografía**

Alarcón Caracuel, M. R. (1992). Estado social y derecho del trabajo. En *Constitución y derecho del trabajo: 1881-1991: análisis de diez años de jurisprudencia constitucional* (pp. 689-702). Madrid: Marcial Pons.

<sup>107</sup> Alonso Olea (1994: 11-16).

<sup>108</sup> Casas Baamonde (1990: 43).

<sup>109</sup> Sempere Navarro (2013: 2).

<sup>110</sup> Monereo Pérez (1996: 199).

- Alarcón Caracuel, M. R. (1999). Veinte años de ordenamiento laboral y de la Seguridad Social conforme a la Constitución. En *Veinte años de ordenamiento constitucional. Homenaje a Estanislao de Aranzadi* (pp. 19-74). Pamplona: Aranzadi.
- Alfonso Mellado, C. L. (2015). Constitución, tratados internacionales y derecho del trabajo. *Lex Social*, 1, 1-88.
- Alonso García, E. (1984). *La interpretación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alonso Olea, M. (1987). Sobre la costumbre como fuente del Derecho. Sobre la apariencia física personal como derecho a la propia imagen y su limitación por contrato. En M. Alonso Olea. *Jurisprudencia constitucional sobre trabajo y seguridad social. Tomo V*. Madrid: Civitas.
- Alonso Olea, M. (1990a). Derecho a la educación del trabajador en relación con su turno de trabajo; más varias cuestiones previas o incidentales como: el magistrado de trabajo protector de los derechos fundamentales o la calidad de texto irrevocable en amparo de los Convenios de la OIT. En M. Alonso Olea. *Jurisprudencia constitucional sobre trabajo y seguridad social. Tomo VIII*. Madrid: Civitas.
- Alonso Olea, M. (1990b). *Las fuentes de derecho del trabajo, en especial del derecho del trabajo según la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Alonso Olea, M. (1994). *Lo que da de sí una sentencia*. En *Homenaje al profesor Juan García Abellán* (pp. 11-16). Murcia: Universidad de Murcia.
- Alonso Olea, M. (1981-2002). *Jurisprudencia constitucional sobre trabajo y seguridad social. Tomo XX*. Madrid: Civitas.
- Alonso Olea, M. y Casas Baamonde, M. E. (2008). *Derecho del trabajo*. Madrid: Civitas.
- Álvarez Alcolea, M. (1985). La discriminación por razones ideológicas o políticas. En *II Jornadas Hispano-luso-brasileñas de Derecho del Trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Aparicio Tovar, J. (1980). Relación de trabajo y libertad de pensamiento en empresas ideológicas. En *Lecciones de derecho del trabajo en homenaje a los profesores Bayón Chacón y Del Peso y Calvo* (pp. 269-306). Madrid: Universidad Complutense.
- Aparicio Tovar, J. (1992). Empresas ideológicas y derechos fundamentales del trabajador. En J. Aparicio Tovar y A. Baylos Grau (coords.). *Autoridad y democracia en la empresa*. Madrid: Trotta.
- Ballester Pastor, A. (1989). Competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral: actos ejecutivos de carácter normativo. *Revista de Treball*, 9, 51-70.
- Baylos Grau, A. (1980). En torno al Estatuto de los Trabajadores: la prohibición de inquirir sobre la ideología, creencia y vida privada del trabajador. En *Lecciones de derecho del trabajo en homenaje a los profesores Bayón Chacón y Del Peso y Calvo* (pp. 307-336). Madrid: Universidad Complutense.
- Baz Rodríguez, J. (1994). La cláusula de conciencia de los profesionales de los medios de comunicación del art. 20.1,d) CE: un supuesto de ejercicio de los derechos fundamentales del trabajador en la empresa (I y II). *Actualidad Laboral*, 3, 743-750.
- Blat Gimeno, F. (1986). *Relaciones laborales en empresas ideológicas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



- Borrajó Dacruz, E. (1983). La no discriminación por razón de sexo y sus efectos y garantías en el Derecho español del Trabajo. *Documentación Laboral*, 7, 31-50.
- Borrajó Dacruz, E. (1993). Poder normativo y poder judicial en la elaboración del nuevo derecho del trabajo. En *III Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Calvo Gallego, F. J. (1995). *Contrato de trabajo y libertad ideológica: derechos fundamentales y organizaciones de tendencia*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Calvo Vidal, F. M. (1992). *La jurisprudencia ¿fuente del derecho?* Valladolid: Lex Nova.
- Carrasco Durán, M. (2013). La jurisprudencia constitucional sobre discriminación por embarazo en el ámbito de las relaciones laborales. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 875, 9.
- Casas Baamonde, M. E. (1985). Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y su interpretación por el Tribunal Constitucional. *Relaciones Laborales*, 6, 427-434.
- Casas Baamonde, M. E. (1988). Las competencias de las Comunidades Autónomas en las materias laboral, de empleo y emigración: análisis del Estatuto de Autonomía de Galicia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23, 99-137.
- Casas Baamonde, M. E. (1990). Jurisprudencia constitucional y representatividad sindical. *Temas Laborales*, 19-20, 41-79.
- Casas Baamonde, M. E. (2007). El Tribunal Constitucional en la actualidad. *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, 48, 25-44.
- Casas Baamonde, M. E. (2020). La significación principal del Estatuto de los Trabajadores en el ordenamiento laboral constitucional. *Trabajo y Derecho: Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, 63, 9-27.
- Cavas Martínez, F. y Sánchez Trigueros, C. (2005). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis. *Anales de Derecho de la Universidad de Murcia*, 23, 103-128.
- De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, T. y (1988). La cláusula de conciencia: un Godot constitucional (I). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 22, 53-90.
- De la Villa Gil, L. E. (1983). *Panorama de las relaciones laborales en España*. Madrid: Tecnos.
- De la Villa Gil, L. E. y Tudela Cambroner, G. (1990). *Jurisprudencia constitucional y relaciones laborales (selección de sentencias)*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- De Vicente Pachés, F. (1988). *El derecho del trabajador al respeto de su intimidad*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Del Rey Guanter, S. (1988). La aplicación de los valores superiores de la Constitución española en el derecho del trabajo. *Relaciones Laborales*, 6, 1-24.
- Del Rey Guanter, S. (1994). *Libertad de expresión e información y contrato de trabajo: un análisis jurisprudencial*. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- Del Rey Guanter, S. (1995). Derechos fundamentales de la persona y contrato de trabajo: notas para una teoría general. *Relaciones Laborales*, 1, 181-212.
- Díez-Picazo Gullón, L. (1985). Constitución, ley, juez. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15, 9-24.
- Durán López, F. (1985). *El derecho del trabajo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Durán López, F. (1992): *Jurisprudencia constitucional y derecho del trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Fernández Domínguez, J. J. y Rodríguez Escanciano, S. (1997). *Utilización y control de datos laborales automatizados*. Madrid: Agencia de Protección de Datos.
- Fernández López, M. F. (1992). Igualdad y no discriminación por razón de sexo. En J. Aparicio Tovar y A. Baylos Grau (coords.). *Autoridad y democracia en la empresa*. Madrid: Trotta.
- Fernández López, M. F. (1985). Libertad ideológica y prestación de servicios. *Relaciones Laborales*, 7, 4-444.
- Fernández-Costales Muñiz, J. (2005). *Poder disciplinario empresarial y proceso especial e impugnación de sanciones*. Oviedo: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.
- Fraga Iribarne, M. (1999). La Constitución española: génesis, balance y perspectivas. En E. Borrajo Dacruz (dir.). *Trabajo y libertades públicas* (pp. 555-572). Madrid: La Ley-Actualidad.
- Galiana Moreno, J. M. (1980a). La readaptación judicial del derecho del trabajo (el sentido de la equidad y la jurisprudencia). *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 3, 313-330.
- Galiana Moreno, J. M. (1980b) Reflexiones sobre el carácter transaccional del derecho del trabajo. En *Estudios de derecho del trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón* (pp. 538-540). Madrid: Tecnos.
- Galiana Moreno, J. M. (1994). Despido presuntamente discriminatorio y actividad probatoria suficiente y negativa al reingreso tras excedencia forzosa por matrimonio: vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y del principio de igualdad; nulidad radical del despido. En M. Alonso Olea y A. Montoya Melgar. *Jurisprudencia constitucional sobre trabajo y seguridad social*. Tomo XI. Madrid: Civitas.
- Gallego Anabitarte, A. (1971). *Ley y reglamento en el Derecho Público Occidental*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- García de Enterría, E. (1981). La Constitución como norma jurídica. En *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (pp. 97-160). Madrid: Civitas.
- García de Enterría, E. (1985). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
- García Fernández, M. (1992). Distribución competencial en materia laboral entre las Comunidades Autónomas. *Tribuna Social*, 15, 7-8.
- García Fernández, M. (dir.) (1999). *Introducción al derecho del trabajo y de la Seguridad Social*. Madrid: McGraw-Hill.
- García Murcia, J. (1987). Las fuentes del derecho del trabajo en la jurisprudencia constitucional: notas para un balance. En *Jurisprudencia constitucional y relaciones laborales. Estudios en homenaje a D. Francisco Tomás y Valiente*. Madrid: La Ley-Actualidad.
- García Ninet, J. I. (1996). *La doctrina del Tribunal Constitucional en materia de Seguridad Social (1981-1985)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Ninet, J. I. y Vicente Palacio, M. A. (1993). *Jurisprudencia Constitucional (1981-1992) y Derecho Sindical*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- González Ortega, S. (1987). La difícil coyuntura del derecho del trabajo. *Relaciones Laborales*, 21, 8-31.
- Goñi Sein, J. L. (1988). *El respeto a la esfera privada del trabajador: un estudio sobre los límites del poder de control empresarial*. Madrid: Civitas.

- Guaspa, J. (1979). *Derecho* (parte 1.<sup>a</sup>). Madrid: Gráficas Hergon.
- Landa Zapirain, J. P. (1987). Concertación social y sindicatos en España: un balance provisional. *Revista de Trabajo*, 86, 131-154.
- Lasaosa Irigoyen, E. (2008). *La jurisdicción social en España: una visión histórica*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- López Álvarez, M. J. (2012). El derecho al trabajo en la Constitución española. *Revista Crítica*, 979, 44-48.
- Manrique López, F. (1984). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en Derecho Social. *Revista de Política Social*, 144, 85-99.
- Martín Valverde, A. (1977). Ideologías jurídicas y contrato de trabajo. En *Ideologías jurídicas y relaciones de trabajo*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Martín Valverde, A. (1983). El ordenamiento laboral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Revista de Política Social*, 137, 105-167.
- Martín Valverde, A. (1985). Las transformaciones del derecho del trabajo en España (1976-1984) y la Ley 32/1984, de reforma del Estatuto de los Trabajadores. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (coord.). *Comentarios a la nueva legislación laboral: Ley Reformada del Estatuto de los Trabajadores, Ley de Protección por Desempleo y decretos de desarrollo*. Madrid: Tecnos.
- Martín Valverde, A. (1988). La Constitución como fuente del derecho del trabajo. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 33, 71-92.
- Martín Valverde, A. (1999). La estructura del ordenamiento de la Seguridad Social. En *Pensiones sociales. Problemas y alternativas. IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (vol. 2). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Martínez Rocamora, L. G. (1996). El principio de igualdad en la relación de trabajo (un apunte sobre la eficacia *inter privatos* del art. 14 de la Constitución). *Actualidad Laboral*, 32, 613-637.
- Molero Manglano, C. (1987). *El sistema normativo laboral*. Madrid: Colex.
- Molina Navarrete, C. (1991). Bases jurídicas y presupuestos políticos para la eficacia social inmediata de los derechos fundamentales: el paradigma de la «Drittwirkung» laboral a propósito de la reciente jurisprudencia constitucional. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 3, 63-106.
- Monereo Pérez, J. L. (1996). *Introducción al nuevo derecho del trabajo: una reflexión crítica sobre el derecho flexible del trabajo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Montalvo Correa, J. (1990). Relaciones laborales y Constitución: anotaciones a una década. En *Cuestiones actuales de derecho del trabajo. Estudios ofrecidos por los catedráticos españoles de derecho del trabajo al profesor Manuel Alonso Olea* (pp. 291-320). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Montoya Melgar, A. (1989). El Estado y la autonomía colectiva. *Actualidad Laboral*, 22, 275-288.
- Montoya Melgar, A. (1995). Discriminación por razón de sexo: cuatro sentencias del Tribunal Constitucional. *Documentación Laboral*, 45, 15-28.
- Montoya Melgar, A. (2000). *Derecho del trabajo*. Madrid: Tecnos.
- Montoya Melgar, A. (2004). El trabajo en la Constitución. *Revista Foro*, 0, 9-32.

- Montoya Melgar, A. et al. (1984). *Las sentencias laborales del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Moro Almaraz, M. J. (1986). Derecho de expresión y libertad ideológica en el ámbito laboral. *Relaciones Laborales*, 3, 47-73.
- Nieto García, A. (1983). Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional. *Revista de Administración Pública*, 100-102, 371-416.
- Ortiz Lallana, M. C. (1988). Igualdad de trato por razón de sexo: un estudio especial (1). *Actualidad Laboral*, 1, 669-686.
- Ortuyay, M. (1987). El trabajo remunerado como un derecho fundamental de los penados (comentario al Auto de la Audiencia Provincial de Vizcaya, Sección Primera, de 12 de mayo de 1986). *Revista Poder Judicial*, 7, 155-172.
- Palomeque López, M. C. (1990). El derecho al trabajo de los penados y la efectividad de los derechos fundamentales. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 42, 305-312.
- Palomeque López, M. C. (1991). *Los derechos laborales en la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pérez del Río, M. T. (1984). *El principio de igualdad: no discriminación por razón de sexo en derecho del trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Pérez Luño, A. E. (1984a). *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos.
- Pérez Luño, A. E. (1984b). La interpretación de la Constitución. *Revista de las Cortes Generales*, 1, 82-134. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1984/1/227>.
- Pérez Royo, J. (1984). *Las fuentes del Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Rivero Lamas, J. (1986). *Limitación de los poderes empresariales y democracia industrial*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Rodríguez Escanciano, S. (2002). Doctrina constitucional y jurisprudencia ordinaria: su incidencia en el ordenamiento social. *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, 7, 61-76.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (1977). Un modelo democrático de relaciones laborales. En J. Cabrera Bazán (dir.). *Ideologías jurídicas y relaciones de trabajo*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (1984). La transformación democrática del ordenamiento jurídico laboral y la relación individual del trabajo. *Temas Laborales*, 1, 50-67.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (1990). Justicia constitucional y relaciones laborales. *Temas Laborales*, 19-20, 9-24.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (1992). Justicia constitucional y derecho del trabajo. En M. R. Alarcón Caracuel (coord.). *Constitución y derecho del trabajo: 1981-1991. Análisis de diez años de jurisprudencia constitucional* (pp. 427-446). Madrid: Marcial Pons.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (1996a). Constitución, derechos fundamentales y contrato de trabajo. *Relaciones Laborales*, 1, 107-116.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (1996b). Justicia constitucional y fijación de doctrina legal. *Relaciones Laborales*, 2, 57-62.
- Rodríguez-Zapata, J. (1976). *Constitución, Tratados Internacionales y sistema de fuentes del Derecho*. Bolonia: Real Colegio de España.
- Rojas Rivero, G. P. (1991). *Libertad de expresión del trabajador*. Madrid: Trotta.
- Romagnoli, U. (1975-1976). Autoridad y democracia en la empresa: teorías jurídico-políticas. *Cuadernos de Derecho del Trabajo*, 1-2, 193-198.

- Sagardoy Bengoechea, J. A., Valle Villar, J. M. del y Gil y Gil, J. L. (2005). *Prontuario de derecho del trabajo*. Madrid: Civitas.
- Sastre Ibarreche, R. (1996). *El derecho al trabajo*. Madrid: Trotta.
- Sempere Navarro, A. V. (1983). Las fuentes del derecho del trabajo. En *La obra científica de Manuel Alonso Olea en sus XXV años de catedrático de Derecho del Trabajo*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Sempere Navarro, A. V. (1990). El contrato de trabajo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Temas Laborales*, 19-20, 127-152.
- Sempere Navarro, A. V. (2013). XXXV preguntas laborales a la Constitución española. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 875, 2.
- Valdés Dal-Re, F. (1990). Poderes del empresario y derechos de la persona. *Relaciones Laborales*, 8, 277-294.
- Vida Soria, J. (1980). Génesis de las normas laborales en la Constitución española de 1978. En *Estudios de derecho del trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón* (pp. 247-262). Madrid: Tecnos.
- Vivero Serrano, J. B. (2020). El Estatuto de los Trabajadores ante el Tribunal Constitucional vía recursos y cuestiones de inconstitucionalidad. *Trabajo y Derecho: Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, 63, 79-97.
- Zanelli, P. (1993). *Nuove tecnologie: legge e contrattazione collettiva*. Milano: Giuffrè.

# COOPERACIÓN O FRUSTRACIÓN. MINORÍAS NACIONALES CONCURRENTES: EL CASO ESPAÑOL

## Cooperation or frustration. Concurrent national minorities: The Spanish case

ELIA MARZAL YETANO

Facultad de Derecho-ESADE

elia.marzal@esade.edu

### *Cómo citar/Citation*

Marzal Yetano, E. (2021).

Cooperación o frustración. Minorías nacionales concurrentes: el caso español.

*Revista de Estudios Políticos*, 192, 127-153.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.192.05>

### **Resumen**

Los Estados complejos se construyen sobre un difícil equilibrio entre unidad (en la identificación del poder soberano) y diversidad (por la existencia de minorías permanentes), que cuestiona la legitimidad democrática de la regla de la mayoría en la adopción de decisiones. Este trabajo plantea esta cuestión a la luz de la democracia liberal, que protege el pluralismo, pero también la igualdad formal entre ciudadanos, lo que dificulta la consideración de sus características sustantivas y, por tanto, el reconocimiento de las minorías. El artículo defiende la protección de las minorías con el límite del propio pluralismo (la garantía de otras eventuales), evitando con ello que la democracia liberal mute en una identitaria. Desde este esquema teórico, se analiza el caso español (el reconocimiento constitucional de la diversidad y la consiguiente adaptación de los procedimientos de toma de decisiones) y se sostiene que, si bien la Constitución declara el carácter heterogéneo del Estado, no resuelve las contradicciones que dicho reconocimiento plantea.

### **Palabras claves**

Referéndum; minorías-mayorías; Estado compuesto; soberanía; pluralismo; reforma constitucional; democracia liberal; igualdad; identidad.

**Abstract**

Heterogeneous States are built on the difficult balance between unity (in the identification of the sovereign) and diversity (due to the existence of structural minorities), which interferes with the (democratic) majority rule in decision-making processes. This question is here analysed from the perspective of liberal democracy, which protects pluralism but also formal equality among citizens, thus hindering the consideration of their substantial features and the recognition of minorities. This work defends the protection of minorities although with the limit imposed by pluralism (the possibility of other minorities), in order to avoid that liberal democracy becomes one based on identity. From this theoretical framework, this article studies the Spanish case (its constitutional recognition of diversity and its consequent adaptation of the majority rule). It argues that although the Constitution declares the heterogeneous character of the State, it does not solve the contradictions implied in it.

**Keywords**

Referendum; minorities-majorities; heterogeneous State; sovereignty; pluralism; constitutional reform; liberal democracy; equality; identity.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA DIFICULTAD SOBRE LA QUE SE CONSTRUYEN LOS ESTADOS COMPLEJOS: LA EMERGENCIA DE NUEVOS COLECTIVOS EN LA TOMA DE DECISIONES A PARTIR DEL PRINCIPIO PLURALISTA LIBERAL Y SUS IMPLICACIONES PARA EL CONCEPTO TAMBIÉN LIBERAL DE IGUALDAD. III. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO ESPAÑOL: EL RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD Y LA CONSIGUIENTE ADAPTACIÓN DE LAS REGLAS RELATIVAS A LA TOMA DE DECISIONES: 1. El reconocimiento constitucional del carácter heterogéneo del Estado. 2. La articulación de procedimientos de formación de la voluntad de conformidad con la diversidad. IV. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende ser una reflexión sobre un problema estructural de los Estados complejos o heterogéneos, contruidos sobre un difícil equilibrio entre unidad y diversidad. Por un lado, la afirmación de la unidad en lo relativo al sujeto titular de la soberanía, el pueblo, parte de la premisa de la igualdad formal de todos los ciudadanos. Ello permite acudir a la ficción, legitimadora del sistema democrático, de imputar al conjunto de ciudadanos la voluntad de la mayoría de ellos. Por otro, el reconocimiento de la existencia de minorías (nacionales) permanentes, es decir, de colectivos con un interés percibido como determinante de su identidad o existencia como comunidad y además estructuralmente minoritario (ese interés no va a ser nunca compartido por la mayoría de la población del Estado)<sup>1</sup>, impide el funcionamiento de esa ficción legitimadora y obliga así a modular la regla de la mayoría en la toma de decisiones. Pero con ello quiebra la igualdad formal de los ciudadanos.

---

<sup>1</sup> También el derecho internacional se aproxima al concepto de minoría a partir de elementos tanto objetivos (lingüísticos, étnicos, religiosos, nacionales) como subjetivos (la percepción del propio grupo como constitutivo de una realidad colectiva distinta de la mayoritaria). Véase la «Declaración de 1992 de la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 47/135) sobre derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas», así como el «Convenio-marco de 1995 del Consejo de Europa para la protección de las minorías».



En efecto, cuando la cuestión a decidir afecta al conjunto de los ciudadanos, pero de manera especial a la minoría, actuando esta como irreductible, ¿cómo debe adoptarse esa decisión? De tratarse de una cuestión planteada a través de un referéndum (lo que visibiliza especialmente el problema por decidir directamente los ciudadanos, formalmente iguales entre sí), ¿deben votar solo los residentes en el territorio identificado con esa minoría o todos los ciudadanos del Estado que la alberga? En ese último caso, ¿debe celebrarse un único referéndum o dos distintos, que den voz separada a ese doble colectivo, a fin de evitar que la voluntad expresada por la minoría estructural quede diluida entre los votos de todos los que participan a nivel estatal? ¿Cómo debe procederse en el caso de ser divergentes los resultados obtenidos en esos dos referéndums? Y ¿qué tipo de poder es el que está actuando si solo participan los ciudadanos del ente subestatal?

Por otro lado, esa eventual protección a las minorías estructurales puede plantear ulteriores problemas: si la formación de la voluntad independiente respecto de la mayoría estatal no es (solo) consecuencia de querer garantizar la existencia de unos grupos minoritarios en concreto (en atención, por ejemplo, a su significación en la historia del Estado), sino, también, del pluralismo como principio liberal estructural (es decir, del derecho individual de las personas, no de los colectivos, a asociarse entre sí en función de las características estructurales que les unen), la cuestión que se suscita es otra. La cuestión pasa a ser cómo proteger a las eventuales nuevas minorías irreductibles (también potencialmente merecedoras de tutela de acuerdo con el derecho internacional) que puedan aparecer en el territorio de las minorías reconocidas, en la medida en que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de estas, sus señas de identidad no han sido elevadas a rango constitucional y no pueden así exigir a su vez un procedimiento de decisión independiente adicional con el que hacer valer su voluntad al margen de la mayoría con la que conviven.

A lo largo de estas páginas se argumentará que la protección del pluralismo en los Estados complejos comporta su reivindicación tanto en su vertiente de garantía de las minorías estructurales como de límite a esa protección, a fin de que las minorías reconocidas no se conviertan paradójicamente en un obstáculo para la existencia de otras eventuales.

De acuerdo con todo ello, este artículo se propone en primer lugar acotar conceptualmente el problema de partida, la necesidad inherente a los Estados complejos de conciliar unidad y diversidad en la toma de decisiones (II) para, a continuación, y a la luz del esquema teórico trazado, proceder a un examen del derecho positivo español (III), en tanto que el ordenamiento español se configura a partir del reconocimiento de su diversidad, pero sin imponer la Constitución un modelo cerrado de organización territorial con

el que responder a ello<sup>2</sup>. En la sección III.1 se analizará el tipo de reconocimiento constitucional que se ha hecho del carácter heterogéneo del Estado, y en la sección III.2 se examinará la adaptación a que se ha procedido de los mecanismos de formación de la voluntad a esa configuración plural del Estado, teniendo para ello en cuenta tanto el marco que perfila la Constitución, como el desarrollo que de ese marco han hecho las leyes, junto con la interpretación que de todo ello ha establecido la jurisdicción constitucional.

El presente trabajo, sin embargo, no se plantea como un ejercicio de dogmática jurídica, sino como un intento de reflexión y de aproximación valorativa al derecho positivo, a partir de unas categorías (minorías nacionales o irreductibles, poder constituyente, identidad o igualdad sustantiva) elaboradas por la teoría democrática de la constitución, y cuya positivación plantea problemas (de los que trata este artículo), pero que se revelan imprescindibles para abordar la complejidad material genérica de los Estados compuestos.

## II. LA DIFICULTAD SOBRE LA QUE SE CONSTRUYEN LOS ESTADOS COMPLEJOS: LA EMERGENCIA DE NUEVOS COLECTIVOS EN LA TOMA DE DECISIONES A PARTIR DEL PRINCIPIO PLURALISTA LIBERAL Y SUS IMPLICACIONES PARA EL CONCEPTO TAMBIÉN LIBERAL DE IGUALDAD

La democracia es una forma de Estado que se caracteriza por hacer participar a los ciudadanos en la producción del orden normativo al que están sometidos. Su rasgo fundamental podría resumirse así en la doble condición del pueblo, a la vez sujeto de poder y sujeto sometido. Y mientras que, para la democracia identitaria, el objetivo último es la igualdad sustantiva o identificación entre sus miembros, entre gobernantes y gobernados, la democracia liberal persigue ante todo la libertad<sup>3</sup>. Una libertad que no es sin embargo absoluta. Por un lado, porque se asume que el hecho social y político (la salida del estado de naturaleza al que se refería Hobbes) impone la sumisión a unas

---

<sup>2</sup> La problemática en la que me centro es la de los Estados (unitarios, federales o descentralizados) en los que convive una mayoría con una o varias minorías. No me interesa en ese sentido el caso de los Estados federales originados en la unión de varias entidades independientes y que acuerdan repartir de manera igual el poder entre todas. Lo que pretendo analizar es el tipo de organización política en la que se da ese desequilibrio de fuerzas, que sí existiría en el caso de los federalismos asimétricos.

<sup>3</sup> Una y otra forma de democracia, liberal e identitaria, serían las teorizadas por Kelsen (2009) y Schmitt (2003) respectivamente, situándose este artículo en el marco teórico del contraste entre ambas.

reglas. Por otro, porque se trata de una libertad que, como principio de auto-determinación, protege tanto la dimensión colectiva como la individual, pero en la que lo que predomina no es la individual, sino la colectiva. Es la decisión de la mayoría la que se impone, sin poder exigirse la adopción de decisiones por unanimidad, atribuyéndose la decisión (y por tanto la libertad) a una persona anónima, el pueblo, el sujeto de poder, que personifica el Estado, y con el que se reduce la pluralidad a la unidad (Kelsen, 2009: 55-56). Pero se trata, en todo caso, de libertad, en el sentido de que la sumisión no se produce respecto de un orden impuesto por un tercero ajeno (heteronomía), sino de un orden autoimpuesto (*ibid.*: 41-42).

Por realismo, pero también por necesidad de división de funciones, o incluso por imperativo del funcionamiento del Estado, que exige contar con unos líderes que posibiliten la acción de la comunidad política (Böckenförde, 2000a: 300-301), evitando la parálisis o el caos que produciría la participación en cada decisión de todo el colectivo de ciudadanos, la única democracia que entendemos viable es, no obstante, la representativa o parlamentaria. En ella, la participación de los ciudadanos (del pueblo) se produce solo indirectamente, a través de la elección de los representantes parlamentarios, es decir, de la constitución del órgano encargado de la producción normativa, que funciona de acuerdo con la regla de la mayoría. Pero ello no excluye que el poder de los representantes pueda ser corregido o contrapesado democráticamente por la decisión directa de los ciudadanos en determinados asuntos.

En este sentido, los mecanismos de democracia directa vienen a complementar la democracia representativa, aumentando su legitimidad (si, como ya hemos dicho, la finalidad última de la democracia liberal es la de garantizar la libertad, aunque sea la de una colectividad), a base de permitir la intervención directa del pueblo, el considerado sujeto soberano, en la adopción de determinadas decisiones. Y la decisión que se impone es aquella que ha logrado un mayor número de adhesiones, en tanto que la democracia (liberal), como se ha dicho, trata ante todo de garantizar (no la verdad sino) la libertad, si no la de todos, al menos sí del mayor número posible (Kelsen, 2009: 51-52).

La regla de la mayoría se adapta bien como sistema de toma de decisiones en los Estados llamados de democracia *pura*, es decir, aquellos donde la comunidad política es (cultural, lingüística, sociológicamente) homogénea (*ibid.*: 162-163). En esos Estados, la minoría puede asumir como propia la decisión que adopta la mayoría, por tratarse de mayorías y minorías intercambiables (Schmitt, 1990: 33): toda minoría puede acabar convirtiéndose en mayoría, en la medida en que rige el principio de igualdad de oportunidad o de chance. La democracia consiste en esos casos en una serie de procedimientos para encauzar el libre juego de mayorías y minorías y permitir con ello la racionalización o, si no, mera formación de la voluntad general, fruto

del compromiso. En ese tipo de democracia, la lógica del referéndum (de la mayoría expresada directamente a través del voto del cuerpo electoral) encaja perfectamente.

En aquellos Estados, en cambio, en los que la sociedad está fragmentada en grupos estancos (es decir, que cuenta con minorías irreductibles, a partir de la existencia de diferencias cualitativas estructurales e identitarias), la regla de la mayoría propia del referéndum es más difícilmente aplicable o debe al menos adaptarse a esa realidad específica. En ellos, al contrario de lo que pasa en sociedades o pueblos homogéneos, la decisión de la mayoría no va a poder ser asumida como propia por la minoría, dado que esta, por definición, no va a poder alcanzar la mayoría, quebrando con ello no solo la lógica de la democracia, sino también su legitimidad (Pardo Núñez, 2008b).

Esta circunstancia obliga, de querer protegerse a esas minorías, a idear modos de compensar su vulnerabilidad frente a la regla de la mayoría, sin poder bastar para ello el requerimiento de mayorías cualificadas. La inclusión en el texto constitucional de una cláusula de intangibilidad que blinde el reconocimiento de esos colectivos resulta clave en ese sentido, así como la exigencia de participación de las minorías en la elaboración (y reforma) de las reglas que configuran su estatus, puesto que sustrae determinadas cuestiones de la mayoría estatal. También lo es la redelimitación a que se procede del sujeto interviniente en el referéndum y que aprueba o rechaza la norma elaborada, consistente en distinguir posibles concreciones del concepto abstracto de pueblo. Mientras que a veces debe intervenir el conjunto de ciudadanos de un Estado, otras deberán hacerlo solo los habitantes del territorio identificable con la minoría nacional a la que se quiere dejar expresar su voluntad al margen de la mayoría estatal, en tanto que lo que se está dilucidando afecta a su derecho de autonomía, a la posibilidad de preservar la identidad nacional que la constitución dice que hay que preservar. De manera parecida, el principio de distribución competencial sobre el que se articulan los Estados descentralizados permite que las cuestiones más relevantes para la existencia de la comunidad sean decididos de manera independiente por los poderes públicos territoriales.

Se trata de soluciones de protección de las minorías justificadas en todo caso por la propia lógica de libertad inherente a la democracia liberal. En esta, la libertad se reconoce, como se ha dicho, a nivel ante todo colectivo, en tanto que lo que se persigue es la autodeterminación de la comunidad política, como sujeto único capaz de erigirse en titular del poder político soberano, en Estado. Y ello comporta partir de una previa cohesionadora como es la afirmación de la igualdad entre los ciudadanos, así como de un concepto de igualdad no cualitativo sino formal, que no toma en consideración ningún otro vínculo más que el de la ciudadanía (que da la nacionalidad), con lo que se logra hacer

abstracción de toda circunstancia, cualidad sustantiva o especificidad que pueda interponerse entre el Estado y el ciudadano.

Pero la lógica liberal exige asimismo proteger al ciudadano a nivel individual, esto es, amparar la posibilidad de que el individuo resista o reivindique su especificidad frente al grupo, la mayoría (aunque la democracia liberal tenga de resultas que forzar con ello la lógica estatal). Y el Estado liberal se ve así finalmente abocado a entrar en una valoración cualitativa de sus miembros, a tener en cuenta las características particulares de los individuos y a consiguientemente reconocer su derecho de asociarse con otros con los que compartan esas características<sup>4</sup>. Se generan de esta manera vínculos distintos, adicionales al de la ciudadanía, de los que emerge una pluralidad de sujetos o colectivos, y se introduce, en última instancia, la lógica de la identidad.

La adaptación de la regla de la mayoría a fin de garantizar la legitimidad de la democracia en los Estados heterogéneos (y, por ende, la unidad necesaria para el Estado), y de mantener así la coherencia con el principio pluralista o de libertad, suscita consiguientemente una serie de problemas. Por un lado, dificultades aparentemente técnicas o concretas, pero que nos remiten a cuestiones de fondo, como decidir qué competencias se ceden conforme al principio de distribución competencial o, en el caso de las consultas referendarias, la obligación de dirimir cuándo resulta necesario sustraer a una parte de la población estatal de la decisión (lo que inevitablemente se plantea en los referéndums en los que se pregunta acerca de la separación de una parte del territorio). Pero también (si seguimos en el ámbito de los referéndums) la determinación de las consecuencias que tiene la eventual redelimitación del pueblo o cuerpo electoral que interviene: si, en tanto que acto de autodeterminación, el colectivo que decide se erige en sujeto constituyente (aunque sea a nivel subestatal, al aprobar la norma que regula su estatus jurídico), o si, por el contrario, no implica reconocimiento alguno de su condición de sujeto político.

Por otro lado, la adaptación de la regla de la mayoría plantea problemas de mayor calado para la misma democracia liberal que la justifica. Ante todo, por el debilitamiento que para el concepto de ciudadanía comporta la introducción de un nuevo vínculo (redelimitador del sujeto que decide) en la construcción de la comunidad política. Pero también, sobre todo, porque la emergencia de la lógica identitaria que (la modulación de la regla de la mayoría)

---

<sup>4</sup> Véase Rosanvallon (1998) para un análisis de la evolución del sistema francés de representación política, en su esfuerzo progresivo por capturar, en las diferentes parcelas de la sociedad, la realidad sociológica plural que el concepto de pueblo reduce a una unidad abstracta.

inevitablemente provoca transformarse el concepto de igualdad (no cualitativa) sobre el que ese tipo de democracia se asienta. Y ello, de no acotarse, puede acabar paradójicamente representando una amenaza para la propia libertad a nivel individual, es decir, para el pluralismo, en tanto que deja desprotegidas a las eventuales minorías que se den respecto de las minorías subestatales reconocidas (es decir, a las minorías de esas primeras minorías) en el territorio en el que, en nombre precisamente de la libertad individual, se ha creado un espacio que se reconoce no solo como homogéneo sino también como identitario.

La respuesta a este segundo tipo de dificultades no es fácil. Ciertamente, la solución no puede pasar por ofrecer una potencial cadena infinita de referéndums independientes sucesivos. Pero sí podría tal vez residir en neutralizar el reconocimiento del carácter homogéneo (identitario) de la población, de algún modo implícito en la delimitación territorial de la minoría estructural (hecha en atención a unas señas propias de identidad cualitativas y a su supuesto predominio en el territorio), a base de conferir otro tipo de autonomía, esta vez no territorial, a las eventuales nuevas minorías. Esencialmente, una autonomía que impidiera que las cuestiones determinantes en política identitaria fueran adoptadas en exclusiva por el grupo dominante, creando a tal fin órganos multilaterales de negociación y de toma de decisiones, en el marco de un sistema de voto ponderado. Un mecanismo en este sentido sería un procedimiento legislativo especial para determinadas materias, que exigiera algo similar a las mayorías concurrentes defendidas por Calhoun (el acuerdo entre la mayoría de la mayoría y la mayoría de la minoría), o el apoyo de los diferentes representantes de las comunidades con representación parlamentaria, habiendo concurrido a las elecciones identificados como tales<sup>5</sup>. Ello permitiría volver a acercarse a un esquema de funcionamiento liberal, aunque no por recuperar un concepto de igualdad formal (lo que no sería el caso, o no al menos en ese territorio), sino por el pluralismo resultante de la suma de identidades, que neutralizaría la pretensión de homogeneidad. Se trataría, en definitiva, de admitir el abandono definitivo

---

<sup>5</sup> Resulta necesario referirse en este contexto al consociativismo como forma de gobierno, principalmente teorizada por Lijphart (1977), y que persigue la estabilidad y la convivencia entre grupos distintos en sociedades muy divididas, a base de establecer fórmulas para compartir el poder, especialmente en el nivel ejecutivo. Pero el consociativismo tiende a mantener alejados unos grupos de otros, al conferirles una autonomía respectiva amplia, sobre todo en ámbitos como el cultural o el educativo. Desde la perspectiva de este trabajo, en cambio, los procedimientos especiales de adopción conjunta de decisiones adquieren precisamente relevancia en aquellas cuestiones de las que depende la construcción de la identidad, como ocurre más abiertamente en lo relativo a la educación, la cultura o los medios de comunicación.

del tipo de igualdad formal a cambio de exigir el requisito de pluralidad, tanto a nivel estatal como subestatal.

### III. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO ESPAÑOL: EL RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD Y LA CONSIGUIENTE ADAPTACIÓN DE LAS REGLAS RELATIVAS A LA TOMA DE DECISIONES

El Estado español no se configura como un Estado federal. No se constituye a partir de entidades políticas previamente independientes (sino a base de repartir el poder del Estado unitario ya existente entre unos entes territoriales en los que se organiza), ni tampoco su diseño responde a la idea de unión, en una estructura federativa, entre comunidades distintas<sup>6</sup>. Pero la Constitución española (CE) sí diseña su estructura política a partir del reconocimiento de su diversidad y del derecho de autonomía que consiguientemente confiere a nacionalidades y regiones (art. 2 CE), concretado en la posibilidad de descentralización política por territorios (título VIII CE), que acaba realizándose legislativamente a través de los estatutos de autonomía (EA).

Sin embargo, el reconocimiento que se hace de ese carácter heterogéneo no es claro. Para empezar, no se imponen límites materiales a la reforma constitucional, por lo que el carácter descentralizado del Estado, consecuencia de esa diversidad reconocida, puede teóricamente ser suprimido. Pero, además, el sistema constitucional no es concluyente tanto a la hora de identificar a los sujetos reconocidos como representantes de esa diversidad (III.1), como de diseñar unos procedimientos de toma de decisiones que la articulen (III.2).

#### 1. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL CARÁCTER HETEROGÉNEO DEL ESTADO

A la hora de identificar el poder soberano, la CE señala en su art. 1.2 al pueblo español —aquél en el que reside la soberanía y del que emanan los poderes del Estado—. Pero en el art. 2, la Constitución reconoce como su fundamento a la nación española, estando esta integrada por nacionalidades y regiones, a las que atribuye un derecho de autonomía.

El texto constitucional trata así de conciliar la proclamación de la unidad del titular de la soberanía con el reconocimiento de una diversidad sobre la que

<sup>6</sup> Para un estudio de la naturaleza de la estructura política federal, así como de la diferencia entre Estados federales y descentralizados, véase Beaud (2007).

se construye ese sujeto político. Mientras que el art. 1.2 invoca una idea liberal democrática de comunidad soberana (el pueblo español), integrada por el conjunto de ciudadanos del Estado, titulares en igualdad de condiciones del poder, al margen de toda consideración sustantiva, el art. 2 apela a un tipo de comunidad que califica de nación (si bien el adjetivo nacional también aparece en el art. 1.2 para calificar a la soberanía), cuya característica en todo caso destacada es el hecho de albergar a una pluralidad de nacionalidades y regiones<sup>7</sup>.

Si nos atenemos a los datos que nos brinda la perspectiva histórica y comparada, pueblo y nación son en realidad conceptos que pueden servir a un propósito similar, como es el de conferir el poder soberano a una colectividad de individuos con dimensión política e histórica (Maíz Suárez, 2007)<sup>8</sup>. Pero respecto del concepto de pueblo que invoca el art. 1.2, la referencia a la nación del art. 2 parece añadir no solo la idea de la diversidad a la de la unidad, sino también una dimensión sustantiva a la formal de la ciudadanía sobre la que se construye la idea de pueblo, a base de remitir a una diversidad territorial, cultural, histórica como sustrato legitimador de la Constitución<sup>9</sup>. El art. 2 reconoce como fundamento

---

<sup>7</sup> Para un análisis crítico del art. 2 CE, si bien muy distinto del que aquí se plantea, véase Bastida Freixedo (1998).

<sup>8</sup> Sobre la diferencia entre pueblo y nación, véase también Punset Blanco (1998).

<sup>9</sup> Mientras que la Constitución de Estados Unidos habla del pueblo (*the People*) para señalar el paso de la soberanía parlamentaria a la popular y referirse además a un sujeto cuyo principal rasgo es la libertad (y legitimidad) que le confiere el constituirse a partir de un territorio nuevo, exento de cargas históricas y ataduras a esquemas previos arbitrarios, el movimiento revolucionario francés invocaba a la *Nation* para preservar un determinado bagaje histórico. Indudablemente, la idea de nación también designa al colectivo que, en un ejercicio de autodeterminación, se erige en titular de la soberanía y rompe con el Antiguo Régimen, sustituyendo de manera irrevocable al monarca como titular del poder político. Pero, respecto de la idea norteamericana de pueblo, el concepto de nación, impulsado fundamentalmente por Sieyès, no implica renunciar al legado histórico francés personificado en los reyes, sino reivindicarlo como cohesionador y como fuente de legitimidad. Surge de este modo en Francia un concepto de sujeto soberano que añade una dimensión abstracta, menos tangible, a la de pueblo, y que habría podido comportar que en la Francia revolucionaria se derivara con más facilidad hacia mecanismos de democracia puramente representativa, en atención a la complejidad que plantea la naturaleza abstracta (de necesaria representación o figuración) del soberano a la hora de requerirse su intervención (Rosanvallon, 2000: 69). En Estados Unidos, en cambio, la naturaleza más concreta del titular de la soberanía y, así, la inmediatez en la consecución de su presencia física, habría comportado que el referéndum pasase a representar un elemento prácticamente insoslayable, en todo caso para la ratificación de las constituciones (De Vega García, 1985: 31-32).



un tipo de nación que, si bien se proclama como unidad indivisible (siendo en ese sentido también interpretable el adjetivo «nacional» añadido en el art. 1.2 a la soberanía y al que antes me he referido<sup>10</sup>), está a su vez integrada, de manera por tanto estructural, por otro tipo de entes o colectivos.

En este mismo sentido parece interpretable la disposición adicional primera (DA1) del texto constitucional, que acoge la figura de los derechos históricos de los territorios forales, reforzando con ello no solo la idea de que los territorios, y no únicamente los individuos, son titulares de derechos (lo que debilita la lógica liberal del vínculo directo entre Estado y ciudadanos), sino también, en definitiva, la comprensión de la Constitución como legitimada por una realidad preexistente<sup>11</sup>. En la misma línea, el art. 147.2 CE establece que los EA deberán contener la denominación de la comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.

No obstante, si analizamos otros preceptos constitucionales, no hallamos la continuidad que cabría esperar de ese reconocimiento del carácter heterogéneo del Estado. Es verdad que el título VIII distingue una doble vía de acceso a la autonomía a la que da derecho ese mismo precepto. La del art. 143 y la del art. 151.1 junto con la disposición transitoria segunda (DT2), las llamadas vía ordinaria y vía especial, respectivamente, y que a su vez sirven para configurar dos tipos de sujetos, a los que consiguientemente se les permite aspirar a un determinado nivel de poder, menor o mayor (el del art. 148.1 o del 149.1 CE), en función de la vía utilizada para acceder a la autonomía, y a priori en correspondencia con esas dos categorías de entes, nacionalidades y regiones.

Pero ni en el referido art. 2 ni en ningún otro concreta la Constitución cuáles son los colectivos calificables de nacionalidades y regiones (ni tampoco qué es lo que distingue unos de otros), cuya condición da acceso a la autonomía. Es más, si se analizan los preceptos antes referidos (151.1 y DT2), reguladores de la vía especial (y que establecen, respectivamente, un procedimiento agravado y otro privilegiado), presumiblemente reservada a las nacionalidades, vemos que no resulta necesario cumplir con ningún requisito material. Basta con lograr satisfacer los, eso sí, exigentes requisitos procedimentales de la vía agravada del art. 151.1<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> También en este sentido, Varela Suanzes (1992: 73).

<sup>11</sup> En base a los derechos históricos se han articulado los conciertos económicos, privativos de las provincias vasco-navarras. Véase Tajadura Tejada (2008) sobre la incompatibilidad entre la categoría de los derechos históricos y el principio democrático, basado en el valor de la igualdad.

<sup>12</sup> Ello fue finalmente posible en el caso de Andalucía, si bien, como es sabido, a costa de forzar la CE y reformar la recientemente aprobada Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LOMR).

El art. 2 tampoco especifica el significado de las categorías respectivas de nacionalidad y región, en términos del poder político. Si lo viene a precisar el título VIII, en los referidos arts. 148 y 149 CE, al prever un volumen de competencias cuantitativa y cualitativamente distinto. Pero, de manera también contradictoria, vemos cómo, dejando transcurrir los cinco años prescritos en el art. 148.2, todo ente (al margen de su posible identificación con la categoría de nacionalidad o de región) puede acabar aspirando al máximo nivel competencial, y que en lógica únicamente correspondería a las nacionalidades. Una falta de concreción que de resultas abrió una suerte de competición por lograr el mayor nivel de autonomía posible, a lo que se respondió, vía legislativa, con las correspondientes transferencias competenciales del Estado a las comunidades autónomas (CC. AA.), que han acabado uniformizando el mapa autonómico en términos de poder político.

De manera definitiva, la ausencia de una cláusula de intangibilidad en lo relativo al art. 2, como base del Estado autonómico, refuerza esta tendencia neutralizadora del pretendido Estado heterogéneo o de la plurinacionalidad como elemento estructural, y por tanto inamovible, del Estado constitucional. Como veremos, ello ha sido además confirmado sin vacilaciones por el TC.

No obstante, el TC también insiste en la importancia legitimadora del contenido de la Constitución, concretamente de la dimensión estructuradora del Estado que tiene la autonomía, reconocida a nacionalidades y regiones [STC 259/2015, FJ 5.b)]. Si bien la legitimidad de la Constitución reside ante todo en su origen democrático, y ello justifica que esta se imponga por encima del resto de normas y de poderes constituidos [STC 42/2014, FJ 4.c) y STC 259/2015, FJ 5], el TC añade que la importancia de la Constitución deriva asimismo de su contenido, del pluralismo que el texto constitucional propugna, que es político (el del art. 1.1), pero también territorial (el del art. 2).

El Tribunal es en todo caso rotundo al señalar que el Estado autonómico se asienta en la soberanía nacional del pueblo español, y no en un pacto entre instancias territoriales históricas que conservan unos derechos anteriores y superiores a la Constitución, imponiéndose la Constitución con fuerza general y vinculante, sin quedar fuera de ella situaciones históricas anteriores [STC 76/1988, FJ 3, y STC 247/2007, FJ 4 a)]. Las CC. AA., insiste el TC, son realidades configuradas a partir de la CE, y sus órganos son poderes constituidos (STC 259/2015, FJ 4). Y aunque reconoce que existen realidades socio-históricas previas, desde la perspectiva jurídico-constitucional entiende el Tribunal que tanto el pueblo español como los respectivos pueblos territoriales autonómicos son sujetos constituidos a partir de su reconocimiento constitucional (STC 42/2014, FJ 3).

En este mismo sentido, el TC ha procedido a una lectura unificada de los arts. 1.2 y 2, conciliándolos. Ello lo vemos en la STC 42/2014 (FJ 3), en la

que se rechaza la proclamación solemne de la cualidad de soberano del Parlamento catalán en la Resolución parlamentaria I/XI (del 9/11/2015), que inauguraba el proceso de creación de un Estado catalán independiente. En esa sentencia, el TC subraya que el pueblo español es soberano de manera exclusiva e indivisible, en tanto que ideal de imputación del poder constituyente. Ello significa, señala el Tribunal, que a ningún otro sujeto u órgano estatal, así como tampoco a ninguna otra fracción de ese pueblo puede ser atribuida la cualidad de soberano. De hacerlo, se estaría quebrando la unidad proclamada en ese mismo precepto, que además representa el fundamento de la Constitución. Esta reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, pero se trata de un derecho esencialmente distinto de la soberanía, enfatiza el Tribunal [STC 247/2007, FJ 4 a)].

Sin embargo, el esfuerzo interpretativo del TC no ha bastado para acabar de cerrar el texto e impedir la reivindicación de la dimensión sustantiva o identitaria por las minorías<sup>13</sup>. En esa reivindicación, estas han ido más allá de lo que la lógica estatal de la CE admite (desbordando el techo competencial que impone el principio de unidad), pero también de los límites inherentes a la lógica liberal (que exige el respeto del pluralismo, también en el interior de la CA)<sup>14</sup>. Ello, por ejemplo, lo vemos en Cataluña en el uso que han hecho las instituciones públicas autonómicas de elementos como la lengua (art. 3 CE) o de símbolos como la bandera (art. 4 CE), encauzándolos en un sentido exclusivamente identitario. O también, en la serie de resoluciones y leyes configuradoras del proceso secesionista catalán, que (además de proclamar soberanos a poderes constituidos como son los autonómicos, en ruptura directa con el Estado constitucional) fueron aprobadas en flagrante vulneración de los derechos de las minorías (baste pensar en el procedimiento de elaboración de las leyes del 6 y 7 de setiembre de 2017, sin respetar los derechos de la oposición parlamentaria, sin exigirse mayorías cualificadas ni permitir solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias). Algo que solo puede justificarse desde la invocación de una sociedad pretendidamente homogénea, identitaria.

Esas actuaciones autonómicas han estado alentadas por un tipo de concepción sustantiva, prácticamente esencialista de la democracia, construida sobre la idea de la existencia real y objetiva de sus comunidades a partir de unos rasgos pretendidamente indelebles (Ruiz Miguel, 2019: 117), que si bien no puede entenderse respaldada por la CE, tampoco es acotada lo suficientemente por esta. Más allá del instrumento genérico y de último recurso

<sup>13</sup> Sobre la equivocidad constitucional al respecto, De Miguel Bárcena (2018: 50).

<sup>14</sup> Véase Biglino Campos (2016).

que representa el art. 155 CE (para incumplimientos, por parte de las CC. AA., que comporten un perjuicio grave del interés general), no está en la Constitución explícitamente limitada la dimensión identitaria de los entes territoriales a partir del principio pluralista. Solo hallamos desdibujada esa dimensión, en un esfuerzo neutralizador, por el desarrollo poco coherente que de ella hace el título VIII y la legislación ulterior, así como por el principio estatal de unidad, esgrimido por el TC, que también proclama el mismo art. 2. Pero la unidad no representa el límite a la identidad, sino a la autonomía (a la capacidad de autogobierno frente al Estado). El límite a la identidad (al derecho a que los poderes públicos tomen en consideración las cualidades sustantivas de los ciudadanos, permitiéndoles agruparse entre sí) lo encontramos en el principio liberal del pluralismo (la protección de las minorías), el mismo que la posibilita.

A nivel autonómico, ello debería traducirse en un complejo juego de mayorías cualificadas en políticas de identidad, si no en un procedimiento especial de toma conjunta de decisiones por parte de los representantes de las comunidades afectadas o, directamente, en la sustracción de la mayoría parlamentaria de determinadas cuestiones especialmente delicadas, blindándolas en el EA (Pardo Núñez, 2008a: 271-273). Un papel similar lo jugarían determinados mecanismos de control contramayoritario, la adaptación del referéndum a la exigencia de mayorías cualificadas o el reparto de las decisiones que tomar en la preparación de la consulta, lo que incluye un posible derecho de veto (Tsebelis, 2002: 116). Pero todo ello nos adentra en el contenido de la siguiente sección.

## 2. LA ARTICULACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DE CONFORMIDAD CON LA DIVERSIDAD

La CE ha adaptado las reglas fundamentales en materia de formación de la voluntad al carácter heterogéneo del Estado. A través, por ejemplo, de la distribución competencial (arts. 148 y 149), los entes territoriales pueden asumir la regulación legislativa autónoma de determinados ámbitos materiales, siendo esa capacidad mayor o menor según la vía utilizada de acceso a la autonomía. No obstante, tal y como ya se ha señalado, cumpliendo con la condición temporal que establece el art. 148.2, todos los territorios han acabado alcanzando un mismo nivel competencial.

De manera clave, el procedimiento de elaboración de las normas constitutivas de las CC. AA., los EA, también se corresponde con el reconocimiento de la diversidad del Estado, integrado por una doble categoría de entes. Si bien, de acuerdo con el art. 81 CE, la norma llamada a aprobar los EA es una ley orgánica (aprobada así por las Cortes Generales), la especialidad de su

procedimiento de elaboración consiste precisamente en blindar, frente a la mayoría estatal, la presencia de los designados como representantes de los territorios, asegurar su participación activa, así como su voluntad, también en mayor o menor medida y en correspondencia con la vía especial u ordinaria de acceso a la autonomía. Una especialidad procedimental que vuelve a darse en el caso de la reforma de los estatutos.

Asimismo, en materia de referéndum, cuando lo que se decide tiene la máxima trascendencia para las minorías (¿nacionales?), como es la determinación del propio estatus jurídico, la Constitución autoriza un referéndum independiente de la mayoría estatal.

Quien interviene en esos casos es el cuerpo electoral del territorio que supuestamente alberga a esa minoría. Se excluye a la población no implicada directamente en una decisión, determinante para la minoría, como es la relativa a la norma configuradora de elementos (como las instituciones de autogobierno, la lengua u otros atributos) que les define como comunidad.

De manera también coherente con la distinción entre nacionalidades y regiones, estos referéndums se plantean únicamente en caso de entes presumiblemente identificables con las nacionalidades, los de la llamada vía especial. Se trata, en primer lugar, de los constituidos por el cauce especial agravado del art. 151.1, a pesar de su (ya señalada) escasa correspondencia con la idea de identidad sugerida por el art. 2, en tanto que el art. 151.1 se limita a exigir requisitos procedimentales. A fin de ejercer la iniciativa que les lleva a la autonomía, esos entes (a diferencia tanto de los del art. 143 —de la vía ordinaria— como los de la DT2 —de la vía especial privilegiada—, a los que, por motivos opuestos, no se les exige esa consulta) deben ratificar mediante referéndum la voluntad de constituirse en CA; y, conforme al art. 151.2, deben asimismo celebrar un referéndum de ratificación del proyecto de Estatuto, ya sea tras lograrse un acuerdo del proyecto en la Comisión Constitucional del Congreso, ya sea sin haberse obtenido el acuerdo, una vez aprobado por las Cortes Generales y antes en todo caso de su promulgación final por las Cortes. En segundo lugar, se trata de los entes de la vía especial privilegiada de la DT2, que no deben celebrar el referéndum de iniciativa (presumiéndose su voluntad de constituirse en CA), pero sí el de ratificación del proyecto de Estatuto.

A estos dos tipos de referéndums (de ejercicio de la iniciativa autonómica y de aprobación del proyecto de EA) se añade un tercer tipo (art. 152.2), igualmente reservado a estas dos clases de territorios de la vía especial: el referéndum (también preceptivo) de reforma del EA.

Finalmente, hay un cuarto supuesto de referéndum conectado con el planteamiento del art. 2: el previsto para una ratificación previa de la eventual incorporación de Navarra al régimen autonómico vasco (disposición transitoria cuarta, DT4).

En cambio, la Constitución no exige referéndums en el caso de los territorios que acceden a la autonomía por la vía del art. 143, presuntamente identificables con la segunda categoría de entes, las regiones. Al igual que sucede en el procedimiento de elaboración del EA (en el que el peso de los representantes de los territorios de la vía ordinaria es menor que el de los de la vía especial a la hora de expresar su voluntad frente a la mayoría estatal), es distinta la culminación de los actos relativos a la autonomía, exigiéndose únicamente la intervención directa de los ciudadanos en el caso de los territorios a priori identificables con las nacionalidades. Una diferencia que ante todo se corresponde con la mayor importancia de la norma aprobada por los territorios de la vía especial, del tipo de autonomía al que acceden de manera inmediata. Pero también algo que confirma la distinción entre nacionalidades y regiones, al parecer admitir con ello el constituyente que la naturaleza de las nacionalidades (la identidad propia que se les presume), y que justifica el acceso directo a un mayor grado de autonomía, también hace exigible el consentimiento directo de los ciudadanos de esos territorios a través de un mecanismo de autodeterminación con la carga simbólica del referéndum.

Todo esto no significa, claro, que otros referéndums infraestatales no sean posibles. La proclamación de la competencia estatal para autorizar referéndums (art. 149.1.32) parece confirmarlo, tal y como reconoce el propio TC [STC 137/2015, FJ 4.d)]. De otro modo, se estaría obligando al Estado a autorizar sus propios referéndums. Pero esa eventual redelimitación adicional del cuerpo electoral no tiene por qué tener la misma significación, en tanto que lo que se dirime en los referéndums antes referidos es la configuración del estatus jurídico propio, que hace así emerger una suerte de poder que se quiere constituyente, aunque actúe en el marco de la Constitución (Solozabal Echarri, 2004: 50-53), un poder estatuyente.

Sin embargo, de manera menos acorde con el principio pluralista que los inspira y legitima, en estos referéndums independientes que protegen a las minorías estructurales frente a la mayoría estatal, no se prevén ni en la regulación constitucional ni en los respectivos EA que la desarrollan, mecanismos específicos de protección de las eventuales minorías que puedan existir en esos territorios (las minorías de las minorías).

Al menos en determinados casos, esa protección podría lograrse con la exigencia de mayorías cualificadas. El referéndum de la vía especial agravada del art. 151.1 CE lo hace (requiriendo mayoría absoluta), pero presumiblemente para garantizar una voluntad sólida en una población respecto de la que no es posible dar por supuesto una identidad propia. En los otros referéndums referidos, basta con lograr mayoría simple, lo que permite entender que el constituyente (y el legislador estatutario) asume esos territorios como homogéneos, y sin necesidad así de reglas específicas de protección del pluralismo. Ciertamente, la

exigencia de mayorías cualificadas ya se da en sede parlamentaria en el procedimiento de aprobación y de reforma del EA. Ello podría hacer superflua la exigencia de nuevas mayorías reforzadas en la consulta referendaria (en sí misma, tampoco estrictamente imprescindible); pero podría también, por coherencia, reforzar la necesidad de diseñar consultas que reflejen la complejidad o pluralidad de identidades de la sociedad que decide, confiriendo mayor legitimidad a la decisión de colectivos cada vez más heterogéneos.

Fuera de estos referéndums, la concepción que parece prevalecer es en cambio una neutralizadora de la del art. 2 que acabamos de analizar.

Un ejemplo en este sentido lo representa la extensión del referéndum de reforma estatutaria (exigido constitucionalmente para los entes territoriales de la vía especial) para CC. AA. de la vía ordinaria<sup>15</sup>, aprovechando el legislador estatutario la ausencia de oposición expresa a ello en la Constitución. Pero esa extensión, avalada por el TC sobre la base del art. 147.3 CE (STC 31/2010, FJ 147), desvirtúa la lógica del art. 2 (además de la del 152), al desdibujar la existencia de dos categorías diferenciadas de territorios, y contribuye a uniformizar, conforme al art. 1.2, el mapa autonómico en términos de poder político.

Igualmente significativa es la resistencia ofrecida ante la posibilidad de un referéndum consultivo autonómico, sin que la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LOMR), a la que remite el art. 92 CE, prevea dicha posibilidad ni deje claro la CE si puede ser introducida directamente por el legislador autonómico. La jurisprudencia constitucional sobre esto último es muy restrictiva, si bien se ha matizado recientemente.

La negación de la competencia autonómica para introducir modalidades adicionales de referéndum es rotunda en las sentencias relativas a los intentos vasco y catalán de referéndums de autodeterminación (plasmados respectivamente en la «Ley vasca 9/2008 de consulta y regulación de una consulta popular», y en el art. 122 de la Ley Orgánica 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, desarrollado por la «Ley catalana 4/2010 de consultas populares por vía de referéndum»)<sup>16</sup>. Conforme al TC, no existe la categoría defendida por el Gobierno vasco de las competencias implícitas, siendo necesaria su asunción expresa en el correspondiente EA (STC 103/2008, FJ 3). Pero, además, la lectura combinada de los arts. 149.1.32, 92.3 y 81.1 le lleva a una interpretación extensiva del primero de ellos, que excluye la posibilidad de esa competencia autonómica, al quedar reservada al

<sup>15</sup> Es el caso de Aragón, Valencia, Canarias o Extremadura.

<sup>16</sup> Sobre esta cuestión, Aguado Renedo (2011).

Estado no solo la autorización de los referéndums, sino también su establecimiento y regulación (STC 31/2010, FJ 69)<sup>17</sup>. Según sostiene el TC, es la LOMR la constitucionalmente adecuada para ello al cumplir con la doble reserva del art. 92.3 y del 81.1, en conexión este último con el derecho fundamental de participación política del art. 23.1. Lo único asumible por las CC. AA., completa el Tribunal, es la competencia sobre las llamadas consultas populares no referendarias, propias de la «democracia participativa» (anclada en el mandato al legislador del art. 9.2 CE, y no en el derecho fundamental del art. 23.1). El TC acuña así una categoría de contornos confusos, así como, y por contraste, un concepto orgánico-procedimental del referéndum (Garrido López, 2019: 27)<sup>18</sup>, que es rápidamente aprovechado en Cataluña y Canarias para proceder a lo que luego el TC en las SSTC 31/2015 y 137/2015<sup>19</sup> califica de referéndums encubiertos<sup>20</sup>.

La STC 137/2015 (FJ 4 *in fine*) introduce, sin embargo, un importante correctivo al admitir que el legislador autonómico pueda «complementar o integrar en aspectos accesorios, si a ello hubiera lugar, la entera disciplina de la institución», pasando la competencia a ser materialmente compartida. De

---

<sup>17</sup> Para una lectura crítica, Requejo Rodríguez (2014: 271-271), Pérez Alberdi (2015: 128) o Garrido López (2019).

<sup>18</sup> La STC 31/2010 (FJ 69, que remite a la STC 103/2008, FJ 2) define referéndum como consulta al cuerpo electoral, que conforma y exterioriza su voluntad a través del procedimiento electoral (basado en un censo, gestionado por la Administración electoral, y asegurado por una serie de garantías jurisdiccionales), y en relación con asuntos públicos cuya gestión (directa o indirecta) constituye el objeto del derecho fundamental del art. 23.1 CE. De no cumplirse con estos requisitos constitutivos, añade el Tribunal, se tratará de una consulta de otro tipo, sectorial, pudiendo consultarse a cualquier colectivo (no al cuerpo electoral, al conjunto de personas a las que se reconoce el derecho de sufragio), sobre cualquier asunto de interés público y a través de cualquier tipo de procedimiento (no electoral).

<sup>19</sup> Relativas respectivamente a la «Ley catalana 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana», y al Decreto 107/2014 del Gobierno canario, que aprueba el «Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general», dictado al amparo de la Ley canaria 5/2010 de fomento de la participación ciudadana.

<sup>20</sup> El Tribunal invoca un concepto material de referéndum con el que reconduce su jurisprudencia anterior: en las consultas no referendarias se llamaría a un sujeto más restringido que el del cuerpo electoral (definido como tal independientemente de si abarca a los ciudadanos del territorio estatal o autonómico), que no interviene a título de ciudadano, ni por tanto para manifestar la voluntad general, sino en atención de sus intereses particulares (STC 31/2015, FFJJ 5, 7 y 8).



manera explícita, esa rectificación se reconoce en las SSTC 51/2017 (relativa a la «Ley catalana 4/2010 de consultas populares por vía de referéndum») y 90/2017 (relativa a la disposición adicional cuadragésima y diversas partidas presupuestarias de la «Ley 4/2017 de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2017»), en las que se acepta que el título competencial del art. 122 del EA de Cataluña incluya las consultas referendarias [STC 90/2017, FJ 8.B.b)]. Pero el Tribunal entiende que el legislador autonómico no puede actuar sin que previamente lo haya hecho el estatal (previsiblemente, a través de la LOMR), aunque sea solo para delimitar el marco abstracto o genérico de esos referéndums [STC 51/2017, FJ 5.c)]<sup>21</sup>.

En apoyo de esta tesis, el TC acude a argumentos de fondo como la excepcionalidad de los instrumentos de democracia directa en una democracia representativa y la consiguiente necesidad de acotar las vías de proliferación del referéndum [STC 51/2017, FJ 6.c)]. Sorprende, en todo caso, que el TC invoque razones numéricas en vez de propiamente sustantivas para justificar que solo el legislador estatal pueda añadir nuevas modalidades, así como que el Estado deba supervisar referéndums convocados en el ámbito autonómico una vez la ley estatal prevé su posibilidad<sup>22</sup>.

Más allá también del argumento competencial, el Tribunal ha excluido que las CC. AA. puedan permitir consultas, del tipo que sean, que incidan sobre cuestiones resueltas por el poder constituyente y que quedan sustraídas de los poderes constituidos [STC 31/2015, FJ 6.b)]. El TC ha sido así tajante al negar la posibilidad de un referéndum unilateral autonómico de autodeterminación [STC 259/2015, FJ 4, que enlaza con la 247/2007, FJ 4.a)], puesto que en su caso (como a continuación veremos) se plantea un nuevo argumento sustantivo, como es la imposibilidad de fraccionar el sujeto único del pueblo soberano del art. 1.2 o, sencillamente, resolver sobre la identidad del sujeto titular de la soberanía. Para ello, el Tribunal se apoya en el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Canadá, de 20/8/1998, en el que se rechazaba por disconforme, tanto con la Constitución como con el derecho internacional, el proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus provincias (STC 42/2014, FJ 3).

Fundamentalmente, sin embargo, en materia de referéndum la falta de adaptación del procedimiento de adopción de decisiones al carácter heterogéneo del Estado la vemos en el resto de modalidades de consultas referendarias (arts. 92.1, 167.3 y 168.3 CE). Como es lógico, en aquellos casos en los que la decisión es de interés general no se adapta la regla general de la mayoría

<sup>21</sup> Contradictoriamente, en el FJ 147 de la STC 31/2010 se admiten determinadas modalidades de referéndum introducidos directamente por el EA.

<sup>22</sup> En favor de una reforma de la CE que suprima esta reserva, Castellà (2016: 262).

y el sujeto llamado a intervenir es el conjunto de los ciudadanos españoles. Pero tampoco se modula dicha regla en los supuestos en los que la cuestión de interés general incide especialmente sobre esas minorías que reconoce el art. 2, de manera incluso determinante para su existencia, como sucedería en un referéndum de reforma constitucional que afectara a la autonomía. La CE no admite en esos casos excepción a la regla de la mayoría, que se imputa al todo, ni se otorga un mayor peso en su intervención a los habitantes de los territorios identificados con esas minorías, de acuerdo con la idea de soberanía del art. 1.2, residenciada en el conjunto de los ciudadanos.

Así ocurre cuando la consulta es consecuencia de la reforma de la Constitución, tanto por el procedimiento ordinario (del art. 167.3, facultativa) como por el agravado (del art. 168.3, preceptiva). Y así sucede también cuando se celebra el referéndum consultivo del art. 92.1, entendido como de ámbito necesariamente estatal, sin que ni siquiera estén facultadas las CC. AA. para promover la consulta (Castellà Andreu, 2016: 261).

De acuerdo con la Constitución y la interpretación que de ello ha hecho el TC, en el texto constitucional no hay nada irreformable. Pero la modificación del sujeto soberano requiere un procedimiento especialmente gravoso, con el que se habría querido compensar esa ausencia de límites materiales, representando ese altísimo grado de complejidad procedimental una llamada al poder constitucional (De Otto, 1985: 35).

Tal y como ya se ha dicho, remitiéndonos para ello a la jurisprudencia constitucional, en ningún caso cabe un referéndum unilateral de autodeterminación (es decir, decidido a nivel autonómico), pero tampoco cualquier tipo de referéndum autorizado por el Estado, y menos aún uno en el que solo participe una fracción del pueblo (el del territorio de la CA que quisiera plantear la secesión). De no seguirse el procedimiento de reforma correspondiente, se estaría modificando el sujeto constituyente sin que este haya podido dar su consentimiento (no se le habría consultado al pueblo español del art. 1.2) y se rompería con ello la lógica fundamental del orden constitucional. No se procedería a una reforma, sino a una ruptura radical.

De la misma manera, la supresión del Estado autonómico requiere consultar al conjunto del pueblo español en la medida en que comportaría modificar el art. 2 y el reconocimiento que este hace de las nacionalidades como integrantes de la nación.

No sería posible acudir al referéndum del art. 92 ni del art. 167.3. Quien participa en esas modalidades de referéndum no es el pueblo soberano, sino el pueblo organizado como poder constituido, el colectivo de ciudadanos que, en representación del pueblo, participa directamente en la formación de la voluntad general a través de las reglas establecidas por el poder constituyente y desarrolladas por los poderes constituidos (Schmitt, 2001: 60). Así es en el

caso del referéndum consultivo, pero también en el del procedimiento ordinario de reforma, en tanto que el pueblo que en él actúa debe ajustarse a unas reglas procedimentales y materiales, quedando sustraídas del poder de reforma determinadas decisiones constitucionales. El TC distingue en estos casos entre el cuerpo electoral —llamado a formar y a expresar la voluntad del pueblo, pero sometido a la Constitución— del titular de la soberanía (el pueblo español del art. 1.2), como unidad ideal de imputación del poder constituyente (STC 31/2015, FJ 5, y 42/2014, FJ 3) y, por tanto, fundamento de la Constitución y del ordenamiento jurídico.

En cambio, cuando la reforma es extraordinaria, es decir, cuando es total o afecta a aspectos nucleares del texto (lo que identifica el art. 168 con el título preliminar, la sección primera del capítulo segundo del título I, y el título II<sup>23</sup>), el sujeto que actúa se aproxima al poder constituyente, designándose como poder constituyente constituido. De ahí que el procedimiento agravado de reforma requiera dos llamadas al pueblo. Una, tras la disolución obligada de las Cortes, con la celebración de elecciones, que vienen a representar una especie de referéndum indirecto al servir para constituir unas nuevas Cortes Generales que ratifiquen la voluntad de reforma expresada por las primeras. Otra, con la celebración imperativa de un referéndum, en el que el pueblo debe aceptar el texto reformado salido de las nuevas Cortes.

En los dos casos planteados de reforma del art. 2 resultaría así necesario acudir al procedimiento agravado y lograr el consentimiento de los titulares del poder soberano (STC 31/2015, FJ 6). Se estaría dando lugar a un nuevo acto constituyente, una redefinición de las condiciones estructurales, si bien dentro de los límites procedimentales fijados por la CE, destinados a garantizar la estabilidad o continuidad formal.

No parece así que, ni siquiera mediando autorización del Gobierno, se pudiera celebrar por la vía del art. 92 un referéndum consultivo para conocer la opinión de la sociedad al respecto, previo en todo caso a la reforma por el procedimiento del art. 168 (Bar Cendón, 2016: 215). El TC entiende que con esa consulta (aunque no vinculante) los poderes constituidos estarían disponiendo de competencias reservadas en exclusiva al constituyente. Y no podría tampoco plantearse como mera fase preliminar a la reforma del art. 168, en tanto en que subvertiría la lógica de su procedimiento, que estructura la reforma en cuatro fases en las que la intervención popular se produce cada vez a continuación de

---

<sup>23</sup> Una identificación cuestionada repetidamente por la doctrina, por no impedir que ámbitos reservados al procedimiento agravado se vean afectados por la reforma de preceptos que formalmente quedan bajo la competencia del ordinario, y atribuir en cambio al agravado elementos que materialmente no son nucleares. Entre otros: De Otto (1985) y Requejo Pagés (1998).

la negociación y deliberación parlamentaria, subrayándose con ello tanto el carácter parlamentario de la democracia española como la voluntad de preservar el consenso que posibilitó el pacto constitucional (Ferrerres Comella, 2018). Como ya se ha visto, tampoco es posible un referéndum consultivo autonómico, que permitiera a las minorías nacionales afectadas manifestarse al margen de la mayoría estatal, al no estar previsto por la LOMR, y al entender el TC que el objeto de la pregunta sería en todo caso inconstitucional.

#### IV. CONCLUSIÓN

A lo largo de estas páginas se ha analizado cómo en aquellos Estados constituidos como complejos, los problemas de conciliación entre la unidad (basada en la igualdad formal entre los ciudadanos) y la diversidad (basada en la igualdad sustantiva entre algunos de los ciudadanos del Estado, dando lugar a minorías estructurales) no son del todo resolubles. Pero se ha sostenido que los procedimientos de formación de la voluntad (que regulan la relación entre mayoría y minoría) deben en todo caso adaptarse a fin de garantizar la legitimidad del sistema y, en última instancia, su unidad. Con ello se protege a las minorías estructurales respecto de la mayoría estatal, pero también a las eventuales nuevas minorías respecto de las minorías constitucionalmente protegidas, sirviendo esto último para impedir que la democracia liberal derive en una identitaria por territorios.

Concretamente, respecto del caso español, se ha señalado la insuficiencia de la respuesta dada (tanto constitucional, como legislativa o jurisprudencial) en la medida en que la afirmación que se hace del carácter heterogéneo del Estado no es suficientemente clara, y al mismo tiempo tampoco está acompañada de límites que aseguren el pluralismo en el interior de los territorios en los que se ha querido garantizar la subsistencia de unas determinadas minorías. De manera más importante, no existe una cláusula de intangibilidad que blinde el carácter heterogéneo del Estado, lo que significa que el art. 2 podría reformarse para suprimir tanto la unidad del Estado como la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran.

Desde un punto de vista procedimental, esa posibilidad de reforma suscita la pregunta de si no habría que adaptar la configuración del referéndum del art. 168, a fin de que la presencia de las minorías no quede difuminada en algo que les afecta directamente. La celebración de un doble referéndum podría ser una solución en este sentido: uno estatal y otro autonómico (con las mayorías reforzadas pertinentes), debiéndose determinar quién define la pregunta (el Estado central parece en ese supuesto lo más apropiado), así como un método de resolución en caso de resultados claramente divergentes, además de las cifras a partir de las cuales estos se entienden lo suficientemente contrapuestos.

Pero si adoptamos en cambio una perspectiva sustantiva, podríamos volver a cuestionar si, a pesar de lo que prevé la Constitución y de lo que ha repetido el TC, existen, como aquí se defiende, cláusulas (implícitas) de intangibilidad material que hagan imposible modificar determinadas cuestiones<sup>24</sup>, ni siquiera por tanto por la vía extraordinaria del art. 168 (De Vega García, 1985). Es decir, elementos de la Constitución que por más que formalmente reformables (la Constitución no lo impide, sino que prevé expresamente un procedimiento a tal efecto), materialmente su reforma representa una quiebra de la lógica constitucional vigente<sup>25</sup> y la entrada de un nuevo orden constitucional<sup>26</sup>.

Concretamente, la jurisprudencia constitucional, generada durante los años de conflicto secesionista, ha repetido insistentemente que no rige en España un sistema de democracia militante que imponga una adhesión positiva a la Constitución, siendo posible todo tipo de reformas<sup>27</sup>. El único límite previsto sería así el procedimental (la necesidad de ajustarse a lo que estipula el art. 168)<sup>28</sup>, además de no poderse defender la reforma causando vulneración de los principios democráticos, de los derechos fundamentales o de los demás preceptos constitucionales, añade la STC 42/2014, FJ 4, si bien no queda muy claro qué aporta ese añadido que no existiera ya como límite.

Este razonamiento que lleva al TC a concluir la ausencia de todo tipo de límites materiales (también implícitos) a la reforma resulta en efecto impecable desde un tipo de lógica jurídico-positiva, de acuerdo con la cual, y sin lugar a dudas, toda innovación material es posible en la CE, sin que la reforma pueda producir una cesura en la continuidad jurídica<sup>29</sup>. Pero esta afirmación resulta en cambio cuestionable si lo que adoptamos es una lógica normativa que hace exigible la coherencia del texto<sup>30</sup>, en una interpretación que atiende a la sistemática del conjunto y que obligaría a tratar de detectar hasta qué

---

<sup>24</sup> En contra, Varela Suanzes (1992: 102).

<sup>25</sup> En este sentido, Schmitt (2003: 109-111), así como Böckenförde (2000b: 213-214): tanto el poder legislativo como el poder de reforma serían poderes constituidos, sin acceso a la parte sustancial de la constitución.

<sup>26</sup> En relación con el art. 10.1 CE, y desde una perspectiva lógico-jurídica, véase Jiménez Campo (1980: 81-103), así como De Otto (1985: 29-36). También Tajadura Tejada (2008: 175-178).

<sup>27</sup> También en este sentido, Aláez Corral (2000).

<sup>28</sup> Si bien, como señala Aragón Reyes (2015: 320), los límites procedimentales pueden entenderse también como garantías del ejercicio del poder de reforma.

<sup>29</sup> En este sentido, Requejo Pagés (1998).

<sup>30</sup> La compatibilidad entre determinadas opciones axiológicas del texto constitucional con el indiferentismo ideológico total que se desprende de la ausencia de límites materiales (Jiménez Campo, 1980: 84).

punto el reconocimiento constitucional de los principios de unidad y de pluralismo condicionan al resto de preceptos. Todavía más objetable parece dicha conclusión si nos situamos desde una óptica política, es decir, relativa no tanto a la validez del sistema constitucional como a su legitimidad, asumiendo con Schmitt que el poder constituyente es la fuente de legitimidad de la constitución y no una mera norma hipotética o supuesta, a la que Kelsen se refiere desde la perspectiva de la validez formal de las normas (Böckenförde, 2000b: 207). La legitimidad así sería lo que en el momento fundacional hace posible el acuerdo constituyente, pero también lo que, si se mantiene, asegura la vigencia continuada de la Constitución. Una legitimidad que en los Estados heterogéneos, y que cuentan así con minorías irreductibles (que nunca van a llegar a ser mayoría), se logra a base de un difícil equilibrio de fuerzas entre mayoría y minoría, que entre otras cosas pasa por blindar la existencia de esas minorías. En los Estados homogéneos (sin minorías estructurales) la minoría en el poder constituyente puede acabar aceptando como legítimo el pacto fundacional por la ausencia de cláusulas de intangibilidad, en tanto que ello eventualmente les permitirá acabar modificando aquellos aspectos a los que se oponen (Rubio Llorente, 1991: 44). Pero en los Estados plurales es justamente la presencia de esas cláusulas (que garantizan el reconocimiento por la mayoría del carácter heterogéneo del Estado) lo que hace que las minorías puedan aceptar la unidad del Estado (requerida a su vez como inamovible por la mayoría) y hacer posible la viabilidad del pacto constituyente.

Y esto, que contradice la voluntad expresa del constituyente (que en su momento explícitamente optó por hacer posible todo tipo de innovación material en el texto), significa acudir a la distinción schmittiana entre constitución y leyes constitucionales (Schmitt, 2003: 46). Es decir, asumir la existencia de dos tipos de normas en la constitución: las que representan el núcleo duro, configurador de las señas de identidad del orden constitucional, condicionante de la validez del resto (las llamadas decisiones políticas fundamentales<sup>31</sup>), y las que son desarrollo de ese núcleo inmodificable y que solo son válidas en la medida en que respetan las primeras.

### **Bibliografía**

Aguado Renado, C. (2011). Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 541-554. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.28.2011.6971>.

---

<sup>31</sup> Para Schmitt, la decisión política fundamental sería, entre otras cosas, la traducción jurídica del colectivo que en el momento de aprobación de la constitución o de creación de un nuevo orden constitucional ha conseguido erigirse por encima de otros grupos.

- Alález Corral, B. (2000). *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aragón Reyes, M. (2015). ¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, 313-328. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.36.2015.16069>.
- Bar Cendón, A. (2016). El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 187-220. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.37.2016.17028>.
- Bastida Freixedo, X. (1998). *La nación española y el nacionalismo constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Beaud, O. (2007). *Théorie de la Fédération*. Paris: Presses Universitaire de France.
- Biglino Campos, P. (2016). Cataluña, federalismo y pluralismo político. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 449-459. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.37.2016.17026>.
- Böckenförde, E. W. (2000a). Démocratie et représentation: pour une critique du débat contemporain. En E. W. Böckenförde. *Le droit, l'État et la constitution démocratique* (pp. 294-314). Paris: Bruylant-L.G.D.J.
- Böckenförde, E. W. (2000b). Le pouvoir constituant du peuple, notion limite du droit constitutionnel. En E. W. Böckenförde. *Le droit, l'État et la constitution démocratique* (pp. 205-222). Paris: Bruylant-L.G.D.J.
- Castellà Andreu, J. M. (2016). El referéndum en la Constitución: ¿es necesario un replanteamiento de la institución? En J. L. Cascajo Castro y A. Martín de la Vega (coords.). *Participación, representación y democracia, XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 235-266). Valencia: Tirant lo Blanch.
- De Miguel Bárcena, J. (2018). Las cláusulas constitucionales de integración territorial. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 16, 45-58.
- De Otto Pardo, I. (1985). *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- De Vega García, P. (1985). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.
- Ferreres Comella, V. (2018). Monarquía, referéndum y reforma constitucional. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 50, 19-26.
- Garrido López, C. (2019). El referéndum autonómico en su laberinto. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 117, 13-43. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.117.01>.
- Jiménez Campo, J. (1980). Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 7, 81-103. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.7.1980.8035>.
- Kelsen, H. (2009). *De la esencia y valor de la democracia*. Oviedo: KRK Editores.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven; CT: Yale University Press.
- Maíz Suárez, R. (2007). *Nación y revolución: la teoría política de Emmanuel Sieyès*. Madrid: Tecnos.
- Pardo Núñez, C. (2008a). Derechos estatutarios, jurisdicción ordinaria y Tribunal Constitucional. En F. J. Gómez Gállego (coord.). *Homenaje al profesor Manuel Cuadrado Iglesias* (vol. 1) (pp. 263-293). Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.

- Pardo Núñez, C. (2008b). *Minorías nacionales y Tribunal Constitucional*. Trabajo presentado en la Fundación de UDC.
- Pérez Alberdi, M. R. (2015). La admisibilidad constitucional de un referéndum autonómico con base en la competencia estatutaria sobre consultas populares. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104, 101-132. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.104.04>.
- Punset Blanco, R. (1998). En el Estado constitucional hay soberano. Reflexiones para una teoría jurídica de la soberanía nacional. *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 1, 329-360.
- Requejo Pagés, J. L. (1998). El poder constituyente constituido. La limitación del soberano. *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 1, 361-380.
- Requejo Rodríguez, P. (2014). El referéndum consultivo en España: reflexiones críticas y algunas propuestas de futuro. *Estudios de Deusto: Revista de la Universidad de Deusto*, 62 (1), 261-284. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-62\(1\)-2014pp261-284](https://doi.org/10.18543/ed-62(1)-2014pp261-284).
- Rosanvallon, P. (1998). *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris: Gallimard.
- Rosanvallon, P. (2000). *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple*. Paris: Gallimard.
- Rubio Llorente, F. (1991). Minorías y mayorías en el poder constituyente. *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 3, 31-58.
- Ruiz Miguel, A. (2019). Nacionalismo e invención de enemigos (a propósito de Cataluña). *Claves de Razón Práctica*, 266, 116-125.
- Schmitt, C. (1990). *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Tecnos.
- Schmitt, C. (2001). *Democrazia e liberalismo: Referendum e iniziativa popolare. Hugo Preuss e la dottrina tedesca dello Stato*. Milano: Giuffrè.
- Schmitt, C. (2003). *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Solozabal Echavarría, J. J. (2004). *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tajadura Tejada, J. (2008). Constitución y derechos históricos: legitimidad democrática frente a legitimidad histórica. *Teoría y Realidad Constitucional*, 22, 137-192. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.22.2008.6813>.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players. How political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400831456>.
- Varela Suanzes, J. (1992). Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución española. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36, 71-104.





# HEINRICH VON STACKELBERG Y EL NACIONALSOCIALISMO: UNA CORRECCIÓN NECESARIA

Heinrich von Stackelberg and national socialism:  
A necessary correction

THOMAS BAUMERT

Universidad Antonio de Nebrija & CES "Cardenal Cisneros", Madrid (Spain)  
tbaumert@nebrija.es, tbaumert@universidadcisneros.es

## *Cómo citar/Citation*

Baumert, T. (2021).

Heinrich von Stackelberg y el nacionalismo: una corrección necesaria.

*Revista de Estudios Políticos*, 192, 155-190.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.192.06>

## **Resumen**

El presente artículo analiza la relación del economista Heinrich von Stackelberg (que desempeñó un papel fundamental en el desarrollo de la ciencia económica en España) con el nacionalsocialismo, partido en el que militó desde 1931. La documentación consultada —en su gran mayoría inédita hasta la fecha, incluyendo el acta de desnazificación de von Stackelberg— demuestra que a partir de 1936 se distanció progresiva y rotundamente del régimen hitleriano y del partido nacionalsocialista. A su llegada a España en 1943 von Stackelberg había pasado a colaborar activamente en la resistencia contra Hitler, estando estrechamente vinculado a quienes planificaron y ejecutaron el atentado contra el Führer del 20 de julio de 1944 en la llamada «Operación Valquiria».

## **Palabras clave**

Heinrich von Stackelberg; nacionalsocialismo; NSDAP; SS; resistencia contra Hitler; Operación Valquiria.

**Abstract**

The present paper studies the relation of the economist Heinrich von Stackelberg (who played a crucial part in the development of economic science in Spain) with national socialism, whose party he had joined in 1931. The original sources employed—most of which, including his denazification file, have remained unpublished to this day—show that from 1936 onwards von Stackelberg progressively and outrightly distanced himself from the Hitler regime and the National Socialist Party. At the time of his arrival in Spain, von Stackelberg was actively collaborating in the resistance against Hitler, being also closely involved with those who planned and executed the attack against the Führer on the 20th of July of 1944 in the plot known as “Operation Valkyrie”.

**Keywords**

Heinrich von Stackelberg; national socialism; NSDAP; SS; resistance against Hitler; Operation Valkyrie.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA AFILIACIÓN DE VON STACKELBERG AL PARTIDO NACIONALSOCIALISTA (NSDAP). III. LA AFILIACIÓN DE VON STACKELBERG A LAS SS. IV. LA PARTICIPACIÓN DE VON STACKELBERG EN LA RESISTENCIA Y EL ATENTADO CONTRA HITLER. V. VON STACKELBERG Y LOS JUDÍOS. VI. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Heinrich Freiherr von Stackelberg<sup>2</sup> mantiene actualmente un reconocimiento mundial (casi) exclusivamente gracias al modelo de oligopolio que lleva su nombre<sup>3</sup>. En nuestro país, en cambio, von Stackelberg es recordado, además —singularmente por los historiadores del pensamiento económico—, gracias a los cursos que, a partir de 1943, impartiera, invitado por el Instituto de Estudios Políticos<sup>4</sup>, en la Sección de Economía del mismo, así como por el que dictara en la por aquel entonces recién inaugurada Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad Central<sup>5</sup>. En dichos seminarios, von Stackelberg no solo formó en el riguroso manejo del aparato matemático como herramienta de análisis económico a quienes progresivamente se irían incorporando como profesores a dicha facultad, mas también asestó un golpe definitivo al historicismo —que aún sobrevivía, eso sí, languideciente, en España—, favoreciendo

---

<sup>1</sup> Quisiera agradecer a los profesores Pedro Schwartz, Juan Velarde, Alfonso Sánchez-Hormigo y Mikel Buesa, así como a dos revisores anónimos, sus comentarios y sugerencias de mejora a la versión original de este artículo.

<sup>2</sup> El título nobiliario *Freiherr* es equivalente al de barón.

<sup>3</sup> El modelo de liderazgo de von Stackelberg es un tipo de duopolio en el que cada empresa trata de producir una cantidad teniendo en cuenta la producción de la contraria. A diferencia del modelo de Cournot, el proceso de decisión es secuencial, es decir, la empresa líder conoce la conducta de la empresa seguidora, produciendo una determinada cantidad según sus intereses por la cual la empresa seguidora deberá producir una cantidad distinta. Se da, por tanto, una clara ventaja de la empresa líder y que, además, no podrá ser superada por el seguidor. La aportación de von Stackelberg ha sido la base de muchos de los juegos desarrollados por John Nash en su famosa teoría de juegos y es empleada actualmente en numerosos campos ajenos a la economía.

<sup>4</sup> Predecesor del actual Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>5</sup> Actualmente Universidad Complutense de Madrid.

en su lugar los planteamientos ordoliberales representados por autores como Walter Eucken (Ban, 2012), que difundió con efecto duradero entre sus estudiantes españoles (Velarde, 1996; Buesa y Baumert, 2016).

Heinrich von Stackelberg había nacido el 31 de octubre de 1905 en Kudinowo, a unos 30 km al sur de Moscú, donde su padre, el ingeniero Ernst Rudolf Freiherr von Stackelberg —hijo de nobles bálticos cuyas raíces se sitúan en la actual Estonia—, estaba al frente de una compañía eléctrica. Durante sus estudios en la Universidad de Dresde, Ernst Rudolf había conocido a la argentina Luisa Augustina de Vedia y Arce, descendiente de emigrantes españoles<sup>6</sup>, con quien se casó el 21 de diciembre de 1904 en la mansión familiar de Lassinorm. Heinrich fue el mayor de cuatro hermanos (le siguieron Cornel, Herbert-Alexander y Alexis-Ernst). Aunque el idioma de la familia fue en todo momento el alemán, los hermanos se familiarizaron pronto con el ruso, que Heinrich llegó a dominar fluidamente.

Al estallar la Primera Guerra Mundial, la familia se trasladó a la ciudad de Yalta, donde Heinrich tuvo pronto noticia de las crueldades bélicas y, más adelante, del terror bolchevique que culminaría en el asesinato de la familia imperial rusa a manos de los revolucionarios. La derrota alemana obligó a la familia a abandonar en verano de 1918 —a la vez que lo hacían las tropas germanas— Crimea, dirigiéndose hacia su patria estona, en una odisea que supuso cruzar Rusia de sur a norte en una travesía no exenta de peligros. Cuando en diciembre de ese año los bolcheviques tomaron también aquellas tierras, los von Stackelberg se vieron obligados a evadirse nuevamente —en esta ocasión dejando atrás su centenaria mansión familiar—, hasta desembarcar (la huida en esta ocasión había sido por barco) en enero de 1909 en la ciudad portuaria de Stettin. Ha de señalarse que, debido al cambio de régimen en los antiguos territorios rusos, los miembros de la familia perdieron su nacionalidad al no poder ejercer su derecho de opción por no haber estado residiendo en Estonia en la fecha señalada. Este hecho supuso que los von Stackelberg desembarcaran, *de facto*, en Alemania como apátridas, situación que en el caso de Heinrich se prolongaría hasta 1930. Más adelante, la familia se trasladó a Ratibor (alta Silesia), donde Heinrich y su familia tuvieron que vivir de cerca los combates de los alemanes contra los insurgentes polacos, así como el referéndum para decidir sobre la consecución de esta provincia en el Reich o la anexión a Polonia: la convulsión política y social parecía seguir a los von Stackelberg allí donde recalaban.

<sup>6</sup> El que von Stackelberg estuviera desde pequeño acostumbrado al español, fue uno de los factores que favoreció su invitación por parte del Instituto de Estudios Políticos. De hecho, apenas tardó unos pocos meses en poder dar las clases íntegramente en español. Von Stackelberg dominaba, además del alemán, también el ruso, el inglés, el francés y el italiano.

Debido a un nuevo cambio de empleo de Ernst Rudolf, en otoño de 1923 la familia volvió a trasladarse, en esta ocasión a Colonia, donde Heinrich obtendría el bachillerato. Y nuevamente iban a vivir de cerca la actitud poco amigable de los aliados frente a la República de Weimar, en esta ocasión los conflictos derivados de la ocupación francesa de Renania. Parece razonable asumir que este hecho, junto a la experiencia en Yalta y Estonia con los bolcheviques, así como el mancillamiento de Silesia por los polacos, contribuyeran a forjar el carácter netamente conservador y acentuadamente nacionalista de Heinrich von Stackelberg.

Se matriculó este en la Universidad de Colonia en Ciencias Políticas, Ciencias Económicas, Estadística, Matemáticas y Derecho, graduándose en 1927 con una tesis sobre la cuasi-renta de Alfred Marshall. Al año siguiente inició una carrera académica excepcionalmente rápida (dada la lentitud con la que se solía desarrollar el progreso profesional del profesorado germano), doctorándose en 1930 —apenas unos meses después de haber obtenido la nacionalidad alemana— con una disertación sobre la teoría de costes *Grundlagen einer reinen Kostentheorie* (von Stackelberg, 1932). En 1934 concluyó su habilitación acerca de las estructuras de mercado y el equilibrio, la célebre *Marktform und Gleichgewicht* (1934). Esta monografía atrajo inmediatamente la atención de los economistas internacionales —fue reseñada, entre otros, por autores de la talla de Hicks, Lange, Zeuthen, Winberger, Vleugels, Kaldor y Leontieff—, lo que dio lugar a que en 1936 recibiera la invitación de incorporarse como profesor titular a la Universidad Friedrich Wilhelm de Berlín, en la que tomó posesión en abril del año siguiente. En abril de 1936, von Stackelberg contrajo matrimonio con Elisabeth Gräfin Kanitz en Mednicken (Prusia Oriental).

La incesante actividad científica de von Stackelberg y su fuerte proyección internacional, hizo que a lo largo de los siguientes años recibiera diversas invitaciones de otras universidades. Optó von Stackelberg, finalmente, por la Cátedra de Economía en la Universidad Renana Federico Guillermo de Bonn (1940), donde planeaba trabajar con Erwin von Beckerath. Sin embargo, y aunque formalmente tomó posesión de la Cátedra, en la práctica no llegó a impartir clases en Bonn, pues von Stackelberg fue llamado a filas para trabajar en los servicios de inteligencia del Ministerio de Asuntos Exteriores (recuérdese su dominio del ruso, entre otras lenguas). Y una vez acabada esta actividad, y dispuesto a retomar su actividad docente, von Stackelberg fue llamado a incorporarse a la Wehrmacht. En 1943, de vuelta del frente —acababa de publicar los *Grundzüge der theoretischen Volkswirtschaftslehre*<sup>7</sup>— recibió la

<sup>7</sup> Que servirían como base a su manual español *Principios de teoría económica* (von Stackelberg, 1946). Véase al respecto el «Estudio introductorio» del volumen

invitación de Fernando María Castiella —a la sazón director del Instituto de Estudios Políticos y decano de la recién creada Facultad de Ciencias Políticas y Económicas— para incorporarse como profesor invitado al Instituto, a fin de impartir una serie de cursos y seminarios de economía avanzada<sup>8</sup>. La colaboración resultó sumamente exitosa, tanto desde el punto de vista de la producción científica como de la interacción del germano con sus compañeros del Instituto, por lo que el contrato fue renovado y von Stackelberg pasó a impartir también un curso en la Facultad. No obstante, esta brillante trayectoria se vio ralentizada cuando von Stackelberg desarrolló un linfoma de Hodgkin, que resultó incurable. Heinrich von Stackelberg falleció en Madrid el 12 de octubre de 1946.

Dos máculas ensombrecen la biografía de Heinrich von Stackelberg hasta el punto de eclipsar la valoración de su vida y obra: la afiliación al Partido Nacionalsocialista y el alistamiento en las SS. Dos manchas que tiñen de oscuro su semblanza, opacando —no siempre de forma inintencionada—<sup>9</sup>, los aspectos luminosos, tanto científicos como personales, de la vida de von Stackelberg, enturbiando una de las aportaciones más fecundas al desarrollo de la economía como ciencia rigurosa, y empañando su contribución a la difusión de los principios ordoliberales en España. Se incurre así en la ignominia de ignorar su trayectoria ideológica en los tres lustros que siguen tras su ingreso en el partido nazi: evolución que le distanció por completo del nacionalsocialismo —precisamente en el momento en el que Hitler y su partido comenzaron a experimentar su mayor auge, es decir, cuando mayores beneficios personales y profesionales podría haber derivado de su afiliación— hacia posturas tan contrarias que le llevaron a militar en la resistencia contra el régimen hitleriano, que culminó en el —lamentablemente fallido— atentado contra el *Führer* el 20 de julio de 1944. Operación en la que, aprovechando su estancia en España, von Stackelberg debía servir como enlace de los conspiradores con representantes extranjeros.

---

dedicado a Heinrich von Stackelberg en la colección Clásicos del Pensamiento Económico Español (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas), de próxima publicación.

<sup>8</sup> La relación y actividad de von Stackelberg en el Instituto de Estudios Políticos será objeto de un estudio aparte.

<sup>9</sup> Como señalara quien fuera su ayudante en Berlín, Hans Möller, «[...] los comentarios contra [von Stackelberg] y su comportamiento político a menudo no se hacen para servir a la verdad, sino con la intención de perfilarse el autor o bien para obtener ayudas y subvenciones, o similares prebendas reales o deseadas, a las que de otro modo no podrían aspirar». Hans Möller a Hans-Heinrich von Stackelberg, 3 de julio de 1996.

El presente estudio se propone esclarecer este agravio histórico, recurriendo para ello a fuentes documentales primarias, complementándolas, allí donde fuera conveniente, con referencias secundarias. En este sentido, resulta fundamental el expediente de desnazificación en favor de von Stackelberg, impulsado por su viuda y su hermano Herbert tras su muerte, que hasta la fecha no ha sido empleado por ninguno de sus biógrafos, y que contiene los testimonios y declaraciones de quienes estuvieron al corriente de sus actividades clandestinas en el *Widerstand* (resistencia)<sup>10</sup>.

Dicho expediente de desnazificación, conocido comúnmente como *Fragebogen* (el cuestionario), consistía en un formulario en el que cada alemán debía completar —por exigencia del Comité de Control Aliado, y bajo pena de castigo— 131 preguntas, respaldadas por extensos anexos documentales, las cuales no solamente representaban un minucioso sistema de información acerca de la personalidad, de la vida y de las actividades del interrogado, sino que implicaban un verdadero «examen de conciencia». En el caso de von Stackelberg, su expediente fue iniciado el 13 de agosto de 1947 por su viuda, al firmar esta ante el notario Luis Fernández y Fernández de Llanes (Asturias) un poder que autorizaba a su cuñado Herbert a realizar todos los trámites necesarios para incoar el proceso de desnazificación de su marido. Valga adelantar que, tras cierta demora burocrática debida a que el matrimonio von Stackelberg no residía en Alemania en el momento de acabar la guerra, a finales de 1948 el economista fue declarado por la Cámara mero «seguidor» (*Mitläufer*)<sup>11</sup>.

## II. LA AFILIACIÓN DE VON STACKELBERG AL PARTIDO NACIONALSOCIALISTA (NSDAP)

Durante su época de estudiante, von Stackelberg no parece haberse involucrado en ninguna actividad política, excepción hecha de su participación en el Jungnationaler Verband, una de las múltiples organizaciones juveniles que afloraron durante la República de Weimar en las que se mezclaban actividades al aire libre con un adoctrinamiento de corte antidemocrático. Es solo bajo la

---

<sup>10</sup> El espacio disponible no permite desarrollar un análisis pormenorizado ni de los diferentes grupos en los que se dividía la resistencia y las relaciones entre ellos, ni de incidir en los detalles de las diferentes acciones subversivas. Véanse al respecto, entre otros, Benz (2014), Überschär (2006a), van Roon (1997), Fest (1994), Hoffmann (1994) y Benz (2019).

<sup>11</sup> *Mitläufer* era la cuarta más baja de las cinco posibles categorías de involucración con el régimen a las que sentenciaba la Cámara.



impresión causada por la radicalización de la vida pública<sup>12</sup>, unida a la experiencia de los abusos cometidos en los territorios fronterizos del Reich, así como al recuerdo de los disturbios y pérdidas vividas por la familia von Stackelberg en Rusia y en Estonia —que temían pudiera repetirse en Alemania de alcanzar el poder los comunistas—, cuando von Stackelberg se afilió, el 1 de diciembre de 1931, al NSDAP, recibiendo el número de carné 744115<sup>13</sup> (posteriormente se daría de alta en otras organizaciones afines al partido)<sup>14</sup>.

Su relación con el partido se explica por el hecho de que, siendo aún muy joven, hubo de huir con sus padres del bolchevismo; por otra parte, debido a su idealismo juvenil que, no obstante, pronto se vio amargamente decepcionado a raíz de la brutal *praxis* del partido, de su ideología enfermiza, así como de los crecientes ataques contra las iglesias cristianas (Stackelberg era un cristiano evangélico practicante)<sup>15</sup>.

Cabe señalar que en el momento de su afiliación apenas había trascurrido un año desde que perdiera el estatus de apátrida —recordemos el origen ruso-báltico de la familia— y hubiera adquirido la nacionalidad alemana, hecho que, probablemente, también influyera en su decisión. Merece ser igualmente resaltado que, a diferencia de la mayoría de los alemanes que se afiliaron al partido tras la llegada al poder de Hitler en enero de 1933 —llamados despectivamente «caídos de marzo» (*Märzgefallenen*)— von Stackelberg lo hizo en un momento en el que la afiliación le podía suponer importantes represalias y ningún privilegio. No se podrá, pues, acusar a von Stackelberg de oportunismo político ni en el momento de su afiliación ni en

<sup>12</sup> En los estertores de la República de Weimar el voto se fue concentrando crecientemente en los polos de extrema izquierda y extrema derecha. Curiosamente en un comportamiento que puede ser descrito apropiadamente como un duopolio de von Stackelberg, lo que implicaría que el primero en lograr una mayoría de diputados alcanzaría una posición de ventaja que el segundo ya no conseguiría alcanzar —tal y como verdaderamente ocurrió una vez que el NSDAP obtuvo el poder—, en cuyo caso parece lógico que von Stackelberg —habida cuenta de su experiencia con los bolcheviques— prefriese que el partido «líder» fuera el nacionalsocialista en lugar del comunista.

<sup>13</sup> NSDAP Gaukartei. Heinrich von Stackelberg, n.º 744115 (Bundesarchiv Berlin).

<sup>14</sup> Heinrich von Stackelberg (Bundesarchiv Berlin) y *Acta del proceso de desnazificación de Heinrich Freiherr von Stackelberg*, 20 de julio de 1948. NvSt, Sign. 22/92 (en adelante: *Acta*).

<sup>15</sup> Declaración jurada de Erwin von Beckerath, 20 de agosto de 1948. *Acta*, 20 de julio de 1948. Nachlass Heinrich von Stackelberg (en adelante, NvST), Sign. 22/92.

el momento de su distanciamiento del partido, precisamente cuando este vivía su máximo apogeo dentro y fuera del Reich<sup>16</sup>.

Merece resaltarse, por último, que hasta aproximadamente 1934 —año de publicación de *Marktform und Gleichgewicht*— von Stackelberg colaboró con cierto entusiasmo con el Gobierno nacionalsocialista, probablemente deslumbrado por la promesa del partido y de las SS —a las que se afiliaría en 1933— de organizar y dirigir el país por una «élite de los más válidos» tras un proceso de «selección intelectual»<sup>17</sup>. No se puede exculpar a von Stackelberg de un cierto elitismo, aunque tampoco está claro que esa actitud, al margen de la posible incongruencia con sus planteamientos religiosos, tuviera que ser objeto de disculpa alguna. De todos modos, ha de precisarse que, salvo en los aspectos concernientes a la reforma y organización de la universidad, y a la ciencia y la práctica de la economía, von Stackelberg mostró escaso o nulo interés en los demás puntos programáticos del partido. Tal es así que entre sus documentos se conserva un ejemplar del programa político del Partido Nacionalsocialista<sup>18</sup>, en el que llama la atención el que hubiera subrayado exclusivamente las páginas 23 a 25, es decir, las referidas al programa económico del partido<sup>19</sup>.

No obstante, como ya ha quedado dicho, von Stackelberg, tras su simpatía inicial y activa colaboración con el partido, pronto experimentó un fuerte desencanto que tras la llegada al poder de los nazis el 30 de enero de 1933 se tornó primero en creciente animadversión y, a partir de 1935, en abierta oposición. Así lo recordaba H. Elster:

Heinrich von Stackelberg perteneció al NSDAP y fue miembro de las SS. Aquí, al igual que en el *Dozentenbund*, procuró en 1934-1935 con mucho empeño realizar sus ideales de auténtica humanidad y trabajo estrictamente profesional. Sin embargo, ya en 1935 descubrió claramente que sus puntos de vista chocaban cada vez más frontalmente con la opinión predominante. Dado que no estaba dispuesto a hacer cesiones ni en el ámbito profesional ni en el moral, en 1937 se había transformado en un rotundo adversario de la ideología y práctica del

---

<sup>16</sup> Recuérdese que aun en 1938 la prestigiosa revista *Time* nombró a Adolf Hitler «hombre del año».

<sup>17</sup> Herbert von Stackelberg: «Incoación...». *Acta*.

<sup>18</sup> Debe observarse que la firma de la portada no corresponde a Heinrich, sino a otro «von Stackelberg», por lo que probablemente lo recibiera de *segunda mano* de algún pariente.

<sup>19</sup> Gottfried Feder, *Das Programm der NSDAP und seine weltanschaulichen Grundgedanken* (München, 1930). NvSt, Sign. 22/198.

partido. Su afiliación al mismo, ya meramente formal, le causaba, como me insistió en repetidas ocasiones de forma creíble, grandes problemas morales<sup>20</sup>.

También Friedrich Worms, al igual que el anterior un alto funcionario de la Administración elegido por los Aliados dada su intachable trayectoria política y moral durante el nazismo, viene a coincidir en su apreciación de la actitud y comportamiento de von Stackelberg: «El mero hecho de que [von Stackelberg] perteneciera a la Hermandad Báltica ya indica que no podía coincidir plenamente con el nacionalsocialismo. [...] No recuerdo ninguna declaración suya de la que se desprendiera que fuera un nacionalsocialista activo»<sup>21</sup>.

A partir de 1935 von Stackelberg radicaliza su oposición al régimen hitleriano. Su lealtad patriótica sigue intacta, pero se ha concienciado de que la Alemania nacionalsocialista no representa aquel «gobierno autoritario de los mejores» que tres años atrás le había seducido, sino un régimen déspota y totalitario incompatible con los principios cristianos y liberales. Decide entonces dar un paso más en su actitud opositora: pasividad total dentro del partido y creciente implicación en los grupos de oposición y resistencia: «Con Stackelberg no solo se podía hablar en todo momento de forma abierta y confiada, sino que fue convocado repetidas veces a reuniones [conspirativas] y se solicitó su consejo en reuniones activamente antinacionalsocialistas»<sup>22</sup>.

En este sentido, resulta esclarecedora la declaración de otro economista destacado, Constantin von Dietze:

Quando conocí a von Stackelberg en 1939, se encontraba en una muy decidida oposición al régimen nacionalsocialista. Desaprobaba la política exterior e interior. En la política exterior vaticinaba la catástrofe que se avecinaba, en la política interior combatía la creciente supresión de la libertad. En todo momento hacía ver que, como cristiano positivo [léase: practicante] tenía que chocar con el nacionalsocialismo. [...] Más adelante], durante nuestro último encuentro, también me comentó las observaciones que había hecho como miembro del Consejo de Administración Bélica (Kriegsverwaltungsrat) en la gestión de los territorios ocupados en el este. Estas observaciones motivaron una durísima crítica de su parte. Añadió que había plasmado estas críticas en un memorando [...]. En cualquier caso, cabe afirmar que von Stackelberg, quien en un principio se adscribió al movimiento nacionalsocialista, posteriormente no solo luchó contra el nacionalsocialismo de palabra, sino que se empleó activamente como su adversario<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Declaración jurada de H. Elster, 31 de octubre de 1947. *Acta*.

<sup>21</sup> Declaración jurada de Friedrich Worms, 21 de agosto de 1947. *Acta*.

<sup>22</sup> Declaración jurada de G. Baron Manteuffel, 26 de septiembre de 1974. *Acta*.

<sup>23</sup> Declaración jurada de Constantin von Dietze, 15 de agosto de 1948. *Acta*.

Pero quizás la explicación más reveladora sea la debida a Harald von Rautenfeld, que por ello, merece ser citada de forma más extensa:

Soy conocedor de que el profesor von Stackelberg se afilió al NSDAP alrededor de un año antes de la llegada al poder de Hitler. Tuve repetida ocasión de hablar con él acerca de este hecho, y pude comprobar que había dado este paso por puro idealismo y en la esperanza de que un gobierno rígidamente autoritario estuviera en la situación de sacar al pueblo alemán de su penuria económica y de contribuir de esta forma a un saneamiento de la situación social. Su entrada en el NSDAP tuvo lugar en un momento en el que el partido aún luchaba por acceder al poder por vía democrática, y cuando aún nadie podía prever su posterior desarrollo y degeneración. [...] El señor von Stackelberg me transmitió en múltiples conversaciones que, a lo largo de los años, pude mantener con él acerca de los objetivos y evolución del NSDAP, su convicción de que el movimiento nacionalsocialista pudiera representar una posible vía para llevar a cabo un desarrollo político fructífero para el pueblo alemán, siempre que se basara en unos principios cristianos y tradicionales. Pude, en consecuencia, observar también la creciente frustración de von Stackelberg al comprobar que los motivos que habían impulsado su ingreso en el partido no se veían respaldados. El señor von Stackelberg mantuvo en estas conversaciones una valoración muy realista y desencantada del NSDAP que, puesta de relieve su hostilidad al cristianismo, se tornó en amargura y, humanamente, en una desesperación acerca del destino de Alemania. De ahí que, desde un primer momento, buscara el apoyo de compañeros para tratar de poner coto a lo que, si bien inicialmente pudieron parecer meros excesos, [resultaron ser principios] cada vez más degenerados del modelo de organización social nacionalsocialista. [...]. Esta situación le llevó a una actitud de amarga enemistad que pronto le llevó a buscar —y encontrar— contacto con las fuerzas de la resistencia (*Widerstand*)<sup>24</sup>.

Lógicamente, el distanciamiento de von Stackelberg del partido no pasó inadvertido entre sus compañeros de facultad, aunque parece que sí lo hizo entre sus estudiantes. Esta realidad quedó evidenciada —obsérvese que los que siguen son documentos contemporáneos a von Stackelberg, no las declaraciones juradas correspondientes a su expediente de desnazificación— el 20 de julio de 1936 cuando el rector de la Universidad de Colonia —en la que von Stackelberg había entrado en la terna para una plaza de catedrático—, solicitó a su homólogo berlinés un informe acerca de la fiabilidad política del

---

<sup>24</sup> Declaración jurada de Harald von Rautenfeld, 12 de diciembre de 1947. *Acta*.

candidato<sup>25</sup>. Diez días después recibía la respuesta de la representación de los estudiantes (Studentenschaft): «El Dr. von Stackelberg es conocido por ser plenamente fiable desde el punto de vista político, y ha demostrado ser en los cursos de formación para docentes un excelente camarada. Solo se pueden reseñar cosas positivas acerca de su personalidad. Su orientación científica no coincide necesariamente con su actitud nacionalsocialista. Representa a la vertiente matemática de la ciencia económica»<sup>26</sup>.

Así pues, no parece que los estudiantes percibieran ninguna actitud «impropia» por parte de von Stackelberg. Sin embargo, el informe redactado por el órgano de representación de los profesores (Dozentschaft), emitido el 4 de agosto de 1936, proyecta una imagen mucho más diferenciada:

El Dr. von Stackelberg, que vino aquí desde Colonia y quien en aquella ciudad en último tiempo ocupó una posición expuesta, por lo que allí puede ser mejor evaluado que en Berlín, resulta, tanto ideológica como científicamente intachable. Decepciona, sin embargo, el que en Berlín haya mostrado una escasa actividad [política], pues von Stackelberg desempeñó en Colonia una actividad política de mucha responsabilidad y cabía esperar, con razón, que perteneciera a ese grupo de personas que, adonde quiera que se les envíe, están siempre dispuestas a involucrarse plenamente. Mas en contra de lo esperado, St. ha mostrado una gran pasividad. No obstante, no lleva aún el suficiente tiempo en Berlín como para poder concluir ya que en el futuro se le deba clasificar como «inactivo»<sup>27</sup>.

Vienen, pues, a avalar estos documentos que el cambio de orientación política de von Stackelberg tuvo lugar entre 1935 y 1936, probablemente catalizado por su cambio a la Universidad de Berlín, la proximidad e influencia de Jessen<sup>28</sup> (Schlüter-Ahrens, 2001) y, sin duda, reforzado por su noviazgo y

<sup>25</sup> Carta del rector de la Universidad de Colonia al rector de la Universidad de Berlín, 20 de julio de 1936. Bundesarchiv Berlin.

<sup>26</sup> Carta de la representación de estudiantes de la Universidad de Berlín (*Die Studentenschaft der Friedrichs-Wilhelm-Universität zu Berlin*) al rector de la Universidad de Colonia, 30 de julio de 1936. Bundesarchiv Berlin.

<sup>27</sup> Carta de la representación de profesores de la Universidad de Berlín (*Die Dozentschaft der Friedrichs-Wilhelm-Universität zu Berlin*) al rector de la Universidad de Berlín, 4 de agosto de 1936. Bundesarchiv Berlin.

<sup>28</sup> Jens Jessen (Stoltelund, 1895-Berlín-Plötzernsee, 1944) fue un destacado economista, ejecutado por su participación en el atentado fallido contra Hitler del 20 de julio de 1940. En 1914, tras acabar el bachillerato, se alistó voluntario para ir al frente, del que regresó gravemente herido como teniente de la reserva en 1917, tras lo cual inició los estudios de Ciencias Políticas en las Universidades de Kiel (bajo la dirección de

matrimonio con Elisabeth Gräfin Kanitz el 10 de octubre de 1936, que vino a consolidar sus ya de por sí fuertes convicciones religiosas<sup>29</sup>.

A partir de entonces, a la vez que von Stackelberg se iba forjando un mayor renombre internacional como economista, su cambio de actitud frente al nacionalsocialismo fue aumentando el número de voces críticas que se

---

Bernhard Harms), Hamburgo y Heidelberg. En julio de 1920 se doctoró en Ciencias Políticas, y en octubre de ese mismo año en Derecho. Tras varios empleos en el sector financiero en el extranjero, regresó en 1927 a Alemania, donde retomó su actividad académica como profesor de la Universidad de Göttingen. En 1930 se afilió al partido nacionalsocialista, lo que al parecer favoreció en 1933 su promoción a profesor titular y director del Instituto de Economía Mundial de Kiel (Institut für Weltwirtschaft) en sustitución precisamente de su maestro, Bernhard Harms, quien había sido depuesto por el nuevo gobierno nazi. Pero ya al año siguiente Jessen fue destituido de la dirección del centro debido a ciertas desavenencias con el partido, que se vieron complicadas por peleas internas en el mismo. Durante los siguientes años, Jessen, quien debido a las causas anteriormente explicadas, incluso llegó a estar brevemente preso en 1934; ese mismo año fue *exiliado* a la Universidad de Marburgo. A pesar de ello, obtuvo en 1935 una cátedra en la Universidad de Berlín, donde continuó manteniendo una contradictoria relación con el NSDAP, cuyo análisis excedería la presente nota. De lo que no cabe duda es de que, a partir de 1939, Jessen entra en contacto con los grupos de resistencia contra Hitler, convirtiéndose en interlocutor de Ludwig Beck, Ulrich von Hassell y otros miembros del llamado Círculo de Kreisau. Es durante esta etapa berlinesa cuando Jessen entra en contacto e influye en el pensamiento político de von Stackelberg (quien también había obtenido su plaza en Berlín en 1935), a quien no solo le une su afiliación y posterior distanciamiento del NSDAP, sino también el conocimiento del idioma español y de la tierra argentina, pues Jessen había trabajado como director de una empresa dedicada al comercio internacional en Buenos Aires. En 1941 Jessen fue reactivado como capitán del Ejército, lo que le permitió involucrarse de forma aún más directa en la Operación Valquiria, cuya ejecución quedaba en manos del conde von Stauffenberg. Tras el atentado fallido, Jessen, convaleciente de un reciente accidente de coche, fue detenido por la Gestapo y —una vez se pudo comprobar que en la víspera del atentado von Stauffenberg y los principales implicados en el atentado le habían visitado en su casa para repasar por última vez los detalles del atentado— condenado por el Volksgerichtshof a muerte por ahorcamiento. La sentencia fue ejecutada el 30 de noviembre de 1944 en la cárcel de Plötzensee (Berlín).

<sup>29</sup> Acerca de las profundas creencias religiosas del matrimonio von Stackelberg, y singularmente las de Heinrich, véase la declaración jurada del P. Josten, 24 de junio de 1947 (*Acta*) y la declaración jurada del P. Röhricht, 12 de julio de 1947 (*Acta*), así como un revelador pasaje en la carta de Heinrich von Stackelberg a Elisabeth von Stackelberg del 28 de octubre de 1943. En general, la vertiente religiosa fue una componente de especial relevancia en el Círculo de Friburgo (Schulin *et al.*, 1990).

alzaban contra él y contra Jessen. A este respecto no debió pasar inadvertido tampoco su apoyo a estudiantes judíos. En este sentido resultan reveladoras las palabras del que fuera doctorando y, posteriormente, ayudante de von Stackelberg en la universidad de Berlín, Hans Möller:

Para nosotros, los estudiantes y asistentes en Berlín, estaba claro que [von Stackelberg] había sido llamado a Berlín como representante del nazismo, pero que en contra de lo que había asumido el partido, pronto se alió con Jens Jessen y se cambió al bando de los adversarios del régimen. Este hecho no pasó inadvertido ante muchas instancias del partido que procuraron «cargarse» a estas personas no deseadas. [...] Me consta que Jens Jessen fue denunciado en repetidas ocasiones antes de su detención (y asumo que lo mismo ocurrió con él [von Stackelberg]).

Valga como botón de muestra de estas denuncias contra von Stackelberg la firmada por el Dr. Georg Graue —a la sazón miembro de la Sociedad Kaiser Wilhelm (Sección de Química), y en aquel momento jefe de la Sección de Economía de Guerra en la Dirección General para la Ciencia—, conservada en el expediente laboral de von Stackelberg en la Universidad de Berlín:

[...] Aquí en Berlín von Stackelberg ha fracasado en toda línea; es más, se le ha considerado un obstáculo para la realización de una clara política universitaria de corte nacionalsocialista. Por su parte no se ha registrado ningún intento de llevar a cabo una acción política activa. Por el contrario, parece típico de su falta de instinto en materia política el que se haya dejado atraer a Berlín «engatusado» por profesor Jessen.

[...] El juicio profesional de von Stackelberg coincide con el político. Se le considera completamente insignificante y en su actitud profesional muestra la tendencia de dejarse arrastrar por ciertos grupos. Como seguidor de la llamada vertiente matemática, disfruta de la protección de ciertos grupos de poder. [...] Los documentos e informaciones acerca de von Stackelberg me han sido confirmados independientemente por diferentes fuentes. Creo que de ellos se deriva que von Stackelberg ha de descartarse para la construcción positiva, singularmente para la penetración filosófico-ideológica [*weltanschaulich*], de su área científica<sup>30</sup>.

El documento no deja lugar a dudas de que dentro del partido se estaban movilizandoy tomando iniciativas en contra de von Stackelberg, aprovechando

<sup>30</sup> Carta de Georg Grau a Longert, Reichsleitung Rosenberg, 11 de diciembre de 1942. Bundesarchiv Berlin.

que este se encontraba en servicios especiales en el frente ruso (lo que explica que la carta no fuera dirigida a la universidad, sino al «Amt Rosenberg», en un intento de aprovechar el solapamiento competencial entre los distintos ministerios del Reich)<sup>31</sup>.

A raíz de esta denuncia, el 12 de diciembre de 1942, el Dr. Erxleben, responsable de la Dirección General Científica (Hauptamt Wissenschaft), solicitaba información adicional sobre el «caso Stackelberg», haciendo hincapié en que: «Es especialmente importante que nos indiquen si la valoración negativa [de von Stackelberg] se debe a su compromiso religioso»<sup>32</sup>.

La respuesta a esa misiva, que lleva adjunta una nota fechada a mano el 8 de enero de 1943, resulta relevante en dos sentidos: en primer lugar por citar la evaluación de von Stackelberg de 1934 —permitiendo así contrastar de forma aún más nítida lo radical que resultó su cambio ideológico—; y, segundo, por aportar la prueba de que los temidos servicios de seguridad (SD, Sicherheitsdienst), disponían, ya a principios de 1943, de un expediente sobre von Stackelberg:

El informe redactado durante un campamento del año 1934 describe a von Stackelberg como poco decidido y [de pensamiento] fuertemente abstracto<sup>33</sup>. [...] Es un protestante practicante, si bien en un informe del entonces director general del Profesorado, el Dr. De Crinis, se menciona que llegado el momento, von Stackelberg secundaría la vía del partido en tanto que su motivación nacionalsocialista es más fuerte que la cristiana<sup>34</sup>. La Dirección de los Profesores del Área de Colonia le define como un científico nacional, pero que demuestra poca comprensión por las necesidades socialistas.

La sección del SD de Múnich (sic) resalta en su informe su pertenencia a la Hermandad Báltica<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Télex del Dr. Erxleben (*Hauptamtsleiter Wissenschaft*) al Sr. Völker (*Vertreter des Beaufragten des Führers für die Überwachung der gesamten geistigen und weltanschaulichen Schulung und Erziehung der NSDAP im Gau Köln-Aachen*), y carta del Dr. Erxleben al Sr. Kölker del 23 de diciembre de 1942. Bundesarchiv Berlin.

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> De hecho, von Stackelberg se sentía muy orgulloso de su capacidad de abstracción, que atribuía a sus raíces «latinas», tal y como recordaría su mujer. Carta de Hans-Heinrich von Stackelberg a Charles B. Blankart, 24 de marzo de 1996.

<sup>34</sup> Como confiamos haber probado en el presente estudio, el autor de la nota se equivocaba en este punto.

<sup>35</sup> Nota del Dr. Erxleben: *Betrifft: Dozent Dr. von Stackelberg, Bonn*, fechada el 8 de enero de 1943 Bundesarchiv Berlin.



Resulta extraordinariamente significativa —por lo acertada— la evaluación de von Stackelberg por parte de la Dozentschaft de Colonia: un científico que se identifica con el elemento nacional —ni siquiera nacionalista—, pero rechaza por completo la vertiente socialista del partido; descripción que coincide con la que, cincuenta años después del final de la guerra, diera de él su viuda<sup>36</sup>.

### III. LA AFILIACIÓN DE VON STACKELBERG A LAS SS

Heinrich von Stackelberg se afilió a la Schutzstaffel (SS) el 30 de junio de 1933<sup>37</sup>. Los motivos para dar este paso son menos aparentes y comprensibles que los de su adscripción formal al partido nacionalsocialista, salvo por el gran entusiasmo y atracción que le causaba todo lo relacionado con la milicia y la vida militar, extremo que se evidencia, por ejemplo, en que participara voluntariamente en una *Wehrübung* (ejercicio militar) con rango de soldado raso en un momento en el que ya era un economista de renombre internacional<sup>38</sup>. No obstante, también en este caso tardó poco en desencantarse una vez comprobado en qué medida la realidad discrepaba del ideal de una «élite dirigente» propagado por las SS, así como el repentino giro anticristiano de la organización encabezada por Heinrich Himmler.

Cuando von Stackelberg se afilió a las SS, aún no podía predecir su evolución posterior. Stackelberg era un cristiano convencido y practicante. Cuando se comenzó a vislumbrar el giro anticristiano de las SS quiso, independientemente de las posibles consecuencias, abandonarlas. Sin embargo, sus amigos antinacionalsocialistas consiguieron, no sin esfuerzo, convencerle para que no diera ese paso, pues consideraban que podía ser mucho más útil [para sus propósitos] el que permaneciera en las SS, extremo en el que no se equivocaron<sup>39</sup>.

Sin embargo, el conflicto interno de von Stackelberg resultó tan severo que solicitó en dos ocasiones por escrito —a principios de 1937 y nuevamente el 18 de mayo de ese año— abandonar las SS<sup>40</sup>, tras haber sopesado esta decisión con

<sup>36</sup> Carta de Dedo Schwerin v. Krosigk a Hans-Heinrich von Stackelberg, 13 de diciembre de 1995 NvSt.

<sup>37</sup> Declaración jurada de Walter Eucken, 26 de julio de 1948. *Acta*.

<sup>38</sup> Cf. la carta de Hans-Heinrich von Stackelberg a Charles B. Blankart, 24 de marzo de 1996 NvSt.

<sup>39</sup> Declaración jurada de G. Baron Manteuffel, 26 de septiembre de 1947. *Acta*.

<sup>40</sup> Herbert von Stackelberg: «Incoación...». *Acta*.

su compañero y amigo Nico Sturm (von Stackelberg, 2017:17). Al parecer, ambas peticiones fueron rechazadas por la Reichsführung SS, a la vez que se le autorizaba a casarse por la Iglesia, tal y como había sido en todo momento su propósito.

[Von Stackelberg] mostró su actitud cristiana como hombre de carácter fiel a sus convicciones de forma inequívoca en las SS, ostentándolas valientemente. Naturalmente esto dificultó mucho su situación en las SS y debió ser uno de los motivos por los que no recibió ningún ascenso. En cuanto la tendencia anticristiana del partido se hizo más evidente, pretendió abandonar las SS. Mas sus amigos contrarios al nazismo le desaconsejaron dar este paso, a la vez que, si recuerdo bien lo que me transmitió en una de nuestras conversaciones, las SS le garantizaron expresamente el libre ejercicio de sus convicciones religiosas<sup>41</sup>.

No obstante, a partir de ese momento la carrera de von Stackelberg en las SS quedaría congelada —al parecer, dio repetidas muestras de su religiosidad en actos de las SS, muy a pesar de sus jefes—<sup>42</sup> y su boda religiosa fue considerada como afrenta por sus superiores<sup>43</sup>, pues aunque Möller menciona como último rango de von Stackelberg en las SS el de *Scharführer*, es decir, sargento primero (coincidiendo con la graduación que aparece en su acta de desnazificación), su expediente como profesor universitario, al igual que otros documentos redactados poco antes de la llegada de von Stackelberg a España, le registran como *SS-Rottenführer* (cabo primero). Esto indicaría que desde su entrada en las SS von Stackelberg no fue ascendido, prueba de que en ningún momento trató de avanzar o hacer carrera en la *legión negra* de Himmler<sup>44</sup>: «Unos años antes de la guerra, von Stackelberg tuvo un severo conflicto de

---

<sup>41</sup> Declaración jurada del P. Josten, 24 de junio de 1947. *Acta*, 20 de julio de 1948. NvSt., Sign. 22/92.

<sup>42</sup> Algunas de las cuales se recogen en el texto titulado *Besinnung und Versöhnung. Gedanken zum deutschen Schicksal*, que se ha preservado entre los papeles de von Stackelberg. NvSt., Sign. 22/74.

<sup>43</sup> Todos los esposos recibían como regalo de boda *oficial* por parte de su ayuntamiento un ejemplar del *Mein Kampf* de Hitler —por cierto, con idéntica encuadernación al ejemplar de la Biblia que se obsequiaba en las bodas por la Iglesia—, habitualmente con una dedicatoria del alcalde u otro cargo similar. Curiosamente, el ejemplar del matrimonio von Stackelberg —que aún se conserva en la familia— llevaba la dedicatoria manuscrita de Fritz Schulenburg, otro de los ejecutados por los nazis a raíz de su participación en la conjura del 20 de julio.

<sup>44</sup> Cf. la carta de Hans-Heinrich von Stackelberg a Jürgen Backhaus, 16 de junio de 1996.

conciencia cuando, como miembro de la iglesia protestante confesional (Bekennende Kirche) se le sugirió, por parte de las SS, el abandono de la Iglesia. Me comentó que solicitó entonces su salida de las SS, pero que le fue rechazada por la dirección de las SS (Reichsführung SS)<sup>45</sup>.

Posteriores iniciativas por parte de von Stackelberg para abandonar las SS fueron desaconsejadas por sus compañeros opositores, al considerar que les privaba de una importante fuente de información, a la vez que de una vital cobertura de cara sus actividades clandestinas: «El que von Stackelberg perteneciera a las SS era un hecho que mi marido [Jens Jessen] consideraba inteligente, pues estimaba que tamaño enemigo solo podía ser derrotado con sus propias armas, para lo cual era imprescindible tener un buen conocimiento desde dentro»<sup>46</sup>.

El punto de vista de Jens Jessen coincide plenamente con el de Constantin von Dietze: «[Von Stackelberg] permaneció únicamente en las SS con la finalidad de no perder, a causa de su salida, una vía de actuación en la lucha contra el nacionalsocialismo. Todos estábamos contentos de que actuara precisamente así»<sup>47</sup>.

Cabe recordar, por último, que, una vez iniciada la guerra y llamado von Stackelberg a filas, se defendió por escrito ante una incorporación a las Waffen-SS que se había llevado a cabo sin su consentimiento, cuando es indudable que allí podría haber ascendido rangos de forma mucho más rápida que la Wehrmacht.

#### IV. LA PARTICIPACIÓN DE VON STACKELBERG EN LA RESISTENCIA Y EL ATENTADO CONTRA HITLER

Como ha quedado expuesto en los anteriores epígrafes, a partir de 1935 —y de forma aún más acelerada a partir de 1937— Heinrich von Stackelberg se fue distanciando progresiva y consecuentemente tanto del Partido Nacionalsocialista como de los postulados encarnados por las SS. No obstante, en el caso de von Stackelberg este cambio de actitud no se limitó a un mero alejamiento pasivo, sino que, por el contrario, mutó en una militancia activa contra el régimen de Hitler, que culminaría en el atentado contra el *Führer* llevado cabo por Claus von Stauffenberg<sup>48</sup> el 20 de julio de 1944 en el cuartel general Wolfsschanze, bajo el nombre clave Operación Valquiria. Varios compañeros y amigos de von Stackelberg involucrados en el plan fueron

<sup>45</sup> Declaración jurada de Harald von Rautenfeld, 12 de diciembre de 1947. *Acta*.

<sup>46</sup> Declaración jurada de Käthe Jessen, 20 de julio de 1947. *Acta*.

<sup>47</sup> Declaración jurada de Constantin von Dietze, 15 de agosto de 1948. *Acta*.

<sup>48</sup> Véanse, entre otros, Hoffmann (2007), Überschär (2006b) y von Krockow (2002).

detenidos —al menos cuatro de ellos sentenciados a muerte, pena que en dos casos se llegó a ejecutar—, suerte que es muy probable hubiera corrido también von Stackelberg de no haber estado residiendo en ese momento en España. «Si se hubiera encontrado en Alemania [en vez de en Madrid], no me cabe la menor duda de que Stackelberg, como colaborador de mi marido, hubiera sido detenido y, probablemente, ejecutado, puesto que sabía demasiado. No obstante, de haber sido así, al menos le hubiera sido ahorrado el vilipendio de ser sospechoso de haber sido un seguidor de Hitler»<sup>49</sup>.

Se da la casualidad (;?) de que von Stackelberg precisamente se encontraba en Alemania el 20 de julio (había partido de Madrid el 12 de julio, haciendo estancia en Berlín, Bonn y Mednicken), y que regresó a España el 2 de agosto, justo antes de que se pusiera en marcha la operación represora del régimen<sup>50</sup>. Según recordara su viuda, los días que transcurrieron desde que la radio anunciara el frustrado atentado contra Hitler —muchos los nombres de los conspiradores eran conocidos suyos, incluyendo algunos parientes de Elisabeth— y el regreso de von Stackelberg a España, fueron momentos de suma angustia, no solo para ella, sino también para José Vergara<sup>51</sup>, quien se mostró muy inquieto por la suerte de Heinrich (Stackelberg, 2017: 20)<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Declaración jurada de Käthe Jessen, 20 de julio de 1947. *Acta*.

<sup>50</sup> Así se desprende de los sellos de salida y entrada en su pasaporte. NvSt, Sign. 22/173.

<sup>51</sup> José Vergara Doncel (Madrid, 1906-1983), no obstante haber cursado la carrera de ingeniero agrónomo, fue discípulo del economista Antonio Flores de Lemus, quien le propuso para la dirección del Departamento de Economía del entonces llamado Instituto Serrano. Durante la II República, Vergara trabajó como técnico en el Instituto de Reforma Agraria. En los años 1947 y 1948 cursó los estudios de doctorado en Economía en la Universidad de Chicago. Desde 1952 a 1960 fue agregado en la embajada de España en Washington. Tras su vuelta a España, obtuvo la Cátedra de Economía de la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Madrid y continuó su colaboración con el Instituto de Estudios Políticos. Vergara fue uno de los introductores en España de la moderna teoría económica y participó en la elaboración de los planes de creación de la Facultad de Ciencias Económicas. Fue, además, junto con Valentín Andrés y Miguel Paredes, fundador y director de la Biblioteca de Ciencias Económicas (cuyos primeros títulos para publicar, por cierto, fueron propuestos por von Stackelberg). En 1965 funda con José Ortega Spottorno Alianza Editorial, en la que desempeñó desde 1977 el cargo de presidente y consejero delegado. Vergara fue también consejero del grupo PRISA. Gran bibliófilo, su biblioteca —entre la que destaca la colección de pliegos raros— se conserva en la Biblioteca Gregorio Mayans de la Universidad de Valencia.

<sup>52</sup> En qué medida este hecho implica que Vergara estuviera al tanto de los vínculos de von Stackelberg con el *Widerstand*, resulta, por el momento, mero objeto de especulación.

Sea como fuere, resulta llamativo en qué medida resultó acertado el premonitorio temor expresado por la viuda de Jens Jessen de quienes, desconocedores de la realidad y cegados por el simplicista argumento de la afiliación de von Stackelberg al NSDAP a finales de 1931, ignoran por completo su evolución ideológica durante los siguientes tres lustros, que acabaría situándole en el grupo de resistencia del Círculo de Friburgo y en el entorno directo de los que organizaron y perpetraron el atentado contra Hitler. Veamos cómo se conjugó este cambio ideológico de von Stackelberg, que se catalizó singularmente a través de tres personas: el embajador Ulrich von Hassell (buen conocedor de España, pues había sido cónsul general de Alemania en Barcelona), el profesor de Economía Jens Jessen y su compañero y amigo Walter Eucken (al margen de diversos miembros del entorno familiar de von Stackelberg, igualmente implicados en la conjura contra Hitler, a quienes se hará debida referencia a lo largo de las siguientes páginas).

Gracias al diario secreto llevado por von Hassell —en los que sus interlocutores aparecen ocultos bajo nombres en clave—, sabemos que el primer encuentro con el matrimonio von Stackelberg tuvo lugar el 5 de julio de 1942: «Con Ilse [esposa de von Hassell] por 2 días y medio a Warnitz. El octogenario von der Osten extraordinario [...]. Trato muy agradable con el joven H. Stackelberg, profesor de Economía Política en Bonn; inteligente, fresco, claro, amplitud de miras (*weltoffen*)» (von Hassell, 1988: 323).

Recuérdese que el mencionado von der Osten —quien fallecería exactamente tres meses después de este encuentro, el 5 de octubre de 1942—, además de un viejo amigo de von Hassell, era el «tío Oskar» de von Stackelberg, quien le había puesto en contacto con la ciencia y la economía política al haberle mostrado, en 1919, los trabajos y manuscritos de Johann-Karl Rodbertus-Jagetzow. Oskar von der Osten era, además, el abuelo de la mujer de Herbert Alexander<sup>53</sup> —hermano de Heinrich—, quien se había casado con Isa-Annemarie von der Osten. La tía de esta, Anna von der Osten, había sido la primera esposa de Ewald von Kleist-Schmenzin (Scheurig, 1994), otro de los implicados —junto a su hijo Ewald-Heinrich von Kleist-Schmenzin— en el atentado contra Hitler, motivo por el que fue condenado a muerte y ejecutado el 9 de abril de 1945<sup>54</sup>. Von Kleist-Schmenzin había estado en estrecho contacto con otro de los implicados en la trama tiranocida del 20 julio, Hans

<sup>53</sup> Por lo tanto, Herbert-Alexander era cuñado de Ulrich von der Osten, quien había estado varios años como oficial en España.

<sup>54</sup> Ante la pregunta de su hijo sobre si debiera arriesgar su vida para garantizar el éxito del atentado contra Hitler, Ewald von Kleist-Schmenzin respondió: «Sí, lo debes hacer. Quien falla en un momento así, jamás recupera la felicidad».

Oster —estrecho colaborador del jefe de la Abwehr Wilhelm Canaris, quien —si bien sólo indirectamente— vendrá a cruzarse en el camino de von Stackelberg en Madrid, como tendremos ocasión de ver. Todos son mencionados repetidamente —camuflados bajo diversos nombres falsos— en los diarios de von Hassell. Dadas estas circunstancias, no parece excesivamente aventurado asumir que en aquel primer encuentro se hablara sobre la resistencia contra el régimen nazi. Así se desprende del testimonio jurado de Ilse von Hassell:

Conozco a Henry Stackelberg desde su infancia como una persona íntegra, decente, trabajadora e inteligente. En los años de la lucha contra Hitler 1938-1944 se reunió repetidas veces con mi marido, quien en estas ocasiones hablaba con él con total franqueza. Yo estuve presente en estas conversaciones y puedo testificar que su contenido versaba acerca de [los siguientes temas]: primeramente, una indignada crítica contra los métodos del nacionalsocialismo; en segundo lugar, la posibilidad de anular o eliminar físicamente a quien estaba conduciendo a Alemania al abismo moral y real<sup>55</sup>.

El siguiente encuentro entre el matrimonio von Hassell y los von Stackelberg tuvo lugar el 6 de marzo de 1943, aprovechando un permiso de von Stackelberg del frente:

Visita a Henry Stackelberg (profesor de Economía Política en Bonn, mujer encantadora, una nacida von Kanitz) en Rhöndorf. [...] Resulta que los Stackelberg, quienes venían de la conferencia, habían tomado el mismo tren que nosotros, aunque [como no lo sabíamos] no llegamos [a coincidir y] a abrazarnos hasta que casi habíamos llegado a nuestro destino. [...] Pasamos un día tranquilo y relajante con los Stackelberg; por la tarde se nos sumó el simpático profesor von Beckerath de Bonn y el hermano [de Henry] Herbert Stackelberg (von Hassel, 1988: 352).

Si en el primer encuentro resultaba plausible que se hablara sobre temas relacionados con la resistencia contra el régimen hitleriano, en esta segunda ocasión no cabe duda de que los contenidos de las conversaciones fueron de corte conspirativo (von Hassel, 1988: 582). Tras la guerra así lo haría constar también en su declaración jurada Erwin von Beckerath<sup>56</sup>. Este encuentro coincide con el momento de gestación del Círculo de Friburgo (Freiburger

<sup>55</sup> Declaración jurada de Ilse von Hassel, 8 de julio de 1947. *Acta*.

<sup>56</sup> Declaración jurada de Erwin von Beckerath, 20 de agosto de 1948. *Acta*.

Kreis)<sup>57</sup>, reconocido como un grupo de resistencia y oposición al nacionalsocialismo —en él se trató abiertamente la organización de la economía germana tras la guerra, dando por supuesto que esta nueva Alemania *no* sería nacionalsocialista, asumiendo así implícitamente el fin del régimen, algo que por sí solo ya era motivo suficiente para ser enviado a la cárcel o a un campo de concentración por derrotismo—, a cuya primera reunión von Stackelberg y von Beckerath acudirían dos semanas después. Cabe recordar que otro implicado en el intento de asesinato contra Hitler, Carl Friedrich Goerdeler (véase, entre otros, Reich, 1997) —economista, comisionado del Reich para combatir la inflación, y antiguo alcalde de Leipzig, quien había sido elegido por los conspiradores para ocupar el puesto de canciller una vez depuesto o muerto Hitler—, mantuvo estrechos contactos con el Círculo de Friburgo, en el que se inspiró para su memorando *La meta*<sup>58</sup>. Según confirma Christine Blumenberg-Lampe (1973:29-52), tanto las reuniones de von Hassell con von Stackelberg, como los posteriores encuentros del Círculo de Friburgo, deben considerarse actos de oposición, cuando no abiertamente de conspiración.

El 20 de abril de 1943 —fecha del cumpleaños de Hitler—, von Hassell anotaba en su diario:

Hace un tiempo que el antaño tan alegre y activo Nordmann [nombre en clave para Jens Jessen, otro de los ejecutados a raíz del atentado fallido del 20 de julio] anda muy deprimido. No quiere ver a nadie. Pero su mujer, y también nuestro común amigo Stackelberg, consiguen que salga de su cascarón y nos reciba a Ilse y a mí en una tarde muy confortable, si bien algo descorazonadora. Gente excelente» (von Hassel, 1988:363).

Von Stackelberg resultó, pues, clave como enlace entre von Hassell y Jessen, tal y como también declaró bajo juramento Ilse von Hassell:

El profesor Jens Jessen, cuyo alumno era Henry v. Stackelberg, estaba muy próximo a mi marido y, al igual que él, fue ejecutado por la Gestapo. Cuando [Jessen] pasó por un severo período depresivo a causa de todos los intentos fallidos por eliminar a Hitler, mi marido le encargó a Henry Stackelberg el que le visitara a fin de transmitirle su punto de vista —es decir, el de un joven

<sup>57</sup> Véase al respecto Schulín, Rübsam y Schadek (1990). Cabe recordar que una primera reunión clandestina de algunos miembros del grupo ya había tenido lugar en noviembre de 1942 en la casa de Dietze.

<sup>58</sup> Goerdeler fue ejecutado el 2 de febrero de 1945 por su participación en el atentado fallido contra Hitler.

profesor— y orientarle, así como para acordar personalmente un encuentro entre Jessen y mi marido, algo que no era posible por ninguna otra vía, dado que los teléfonos estaban interceptados<sup>59</sup>.

El encuentro entre los von Hassell y Jessen —la depresión de este último se debía en parte a la creciente observación y persecución a la que se estaba viendo sometido el movimiento de resistencia (cf. von Hassel 1988: 360-362)— resultaría crucial de cara al posterior desarrollo del *Widerstand* desde la resistencia pasiva hacia el activismo tiranocida.<sup>60</sup> Así se desprende del testimonio de Ilse von Hassell: «Aquella tarde Jessen declaró desesperado: en teoría sería tan sencillo liquidar a ese delincuente [Hitler]: el oficial conferenciante lleva consigo una cartera con explosivos, la deja sobre la mesa de Hitler, se hace llamar para abandonar la sala con el pretexto de atender el teléfono... ¡y Hitler sería historia!» (von Hassel, 1988:589).

¡Precisamente el plan que Claus von Stauffenberg ejecutaría el 20 de julio de 1944! Según recordara la viuda de von Stackelberg, su marido y Jessen daban largos paseos, que se podían extender durante varias horas, por los bosques de Dahlem a fin de poder mantener conversaciones sin ser escuchados. De similar forma, von Stackelberg quedaba con otro de los miembros de la resistencia, Heinrich Lehndorf, saliendo a cazar patos a Steinort y camuflándose en una barcaza entre los juncos: un lugar perfecto para mantener conversaciones conspiradoras<sup>61</sup>.

En su declaración jurada realizada tras la guerra, Käthe Jessen —cuyo marido, valga la insistencia, fue ejecutado el 30 de noviembre de 1944— recordaba a von Stackelberg con las siguientes palabras:

El profesor Heinrich von Stackelberg era un muy buen amigo de mi marido, quien le tenía en alta estima y hacia quien tuvo siempre una confianza plena. En el ámbito político ambos colegas coincidían en sus puntos de vista, apoyándose el uno en el otro siempre que hubieran de protegerse de los ataques del régimen nacionalsocialista. Mi marido sopesaba con Stackelberg todas las posibilidades de cambiar la situación [del país]; incluso, de no haber otro remedio, empleando

<sup>59</sup> Declaración jurada de Ilse von Hassel, 8 de julio de 1948. *Acta*.

<sup>60</sup> Resultan relevantes, a tal efecto, los diferentes puntos de vista respecto al tiranicidio de cristianos católicos y protestantes que, al parecer, también fueron objeto de debate en el Círculo de Friburgo. Cf. Schulín *et al.* (1990).

<sup>61</sup> Cf. la carta de Dedo Schwerin von Krosigk a Hans-Heinrich von Stackelberg, 13 de diciembre de 1995 (NvSt). Según la propia Elisabeth, «me daban escalofríos cada vez que [tras uno de estos paseos] me insinuaban los temas de los que habían estado hablando (von Stackelberg, 2017:17).



la violencia para librar a Alemania de sus maltratadores [*Peiniger*]. [...] Todos los colegas que estuvieron vinculados al movimiento de resistencia estaban al corriente de la actitud de Stackelberg y lo consideraban uno de los suyos<sup>62</sup>.

Que el Círculo de Friburgo se concibió desde un primer momento como un grupo del *Widerstand* —es decir, de la resistencia—, no solo es confirmado por Eucken<sup>63</sup> y por el que fuera uno de los jefes de los servicios de espionaje del Reich, Hans-Bernd Gisevius (1947: II, 274), sino que se desprende también claramente de la declaración jurada de otro de los implicados, Erwin von Beckerath:

Durante la primera mitad de la década de los cuarenta, nos reunimos de forma regular y en intervalos cortos en Friburgo de Bregisgrova una serie de científicos, en su mayoría profesores de Economía Política, para diseñar el modelo de organización de la economía germana una vez hubiera sido derrocado el régimen nazi. El círculo era estrictamente confidencial e ilegal desde el punto de vista del régimen [...]. Desde este círculo se anudaron contactos transversales al grupo de Goerdeler, así como, sobre todo por mediación de Stackelberg, hacia Jessen y von Hassell. La actividad de este grupo de trabajo, cuya dirección me había sido encomendada, finalizó en septiembre de 1944, cuando dos de sus miembros, el ahora ya fallecido Prof. Lampe, y el Prof. Dietze —actualmente rector de la Universidad de Friburgo en Bregisgrova—, quienes pertenecían al grupo de Goerdeler, fueron detenidos por la Gestapo y llevados presos a Berlín [...].

Stackelberg perteneció a este grupo de trabajo como miembro activo e intelectualmente influyente. Elaboró una valiosa ponencia y participó vivamente en las discusiones. Este hecho caracterizador evidencia claramente que Stackelberg no solo rechazaba por convicción la ideología nacionalsocialista, sino que, por encima de eso, colaboró activamente en la resistencia contra el régimen.

[...] No cabe la menor duda de que von Stackelberg, con el paso de los años, se distanció de forma creciente del sistema nacionalsocialista, que mantuvo un estrecho contacto con enemigos declarados del nacionalsocialismo (como el embajador von Hassell y el profesor berlinés Jessen, quienes fueron ejecutados a raíz del «20 de julio»), y que se involucró activamente en el movimiento de resistencia<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Declaración jurada de Käthe Jessen, 20 de julio de 1947. *Acta*.

<sup>63</sup> Carta de Walter Eucken a la condesa von Kanitz (NvSt.). 22 de mayo de 1947. En ella menciona también un posible contacto de von Stackelberg con Peter Graf Yorck von Wartenburg, otro de los ejecutados a raíz del atentado fallido del 20 de julio.

<sup>64</sup> Declaración jurada de Erwin von Beckerath, 20 de agosto de 1948. *Acta*.

En idéntico sentido se expresó Harald von Rautenfeld —amigo y antiguo compañero de von Stackelberg en la Hermandad Báltica— en su declaración jurada para el proceso de desnazificación de este: «Durante el trascurso de la guerra tuve pocas ocasiones de coincidir con von Stackelberg; [no obstante, en aquellos momentos] pude comprobar que no solo se encontraba en abierta oposición al partido y al Gobierno, sino profundamente involucrado en los intentos —que entonces no supe entender en todo su alcance— por promover forzosamente un cambio de la situación»<sup>65</sup>.

Mas las acciones llevadas a cabo por von Stackelberg —y de las que tenemos constancia documental— no se limitaron a servir de enlace entre von Hassell y Jessen, sino que se concretaron en otros ámbitos de mayor riesgo y relevancia, como se desprende de las declaraciones juradas de Constantin von Dietze y Walter Eucken, a quien la suegra de von Stackelberg consideraba los testigos más adecuados acerca de la involucración de su yerno en la Operación Walküre del 20 de julio de 1944<sup>66</sup>. El primero, en el momento de la declaración del rector de la Universidad de Friburgo, cargo académico que las autoridades aliadas no le hubieran permitido ocupar de no haber mostrado un comportamiento inmaculado durante el nazismo —recuérdese que debido a sus estrechos contactos con Goerdeler y Bonhoeffer, von Dietze fue arrestado tras el 20 de julio, llevado al campo de concentración de Ravensbrück, y sentenciado a la pena capital que, no obstante, no fue ejecutada debido al rápido avance de las tropas soviéticas— afirmó con respecto a von Stackelberg:

El Sr. von Stackelberg trabajó estrechamente con el profesor de Economía Política Jens Jessen, quien como hombre de confianza del ministro Popitz fue alistado para trabajar bajo las órdenes del general de la intendencia Wagner, quienes se dedicaron con gran afán a reclutar a militares y civiles influyentes para colaborar en el derrocamiento de Hitler. [...] En este sentido, puedo declarar bajo juramento y con pleno conocimiento de causa que von Stackelberg fue uno de los más decididos combatientes contra el régimen nacionalsocialista<sup>67</sup>.

Y aún más esclarecedora resulta el testimonio de Walter Eucken:

En mayo de 1941 [von Stackelberg y yo] pasamos un tiempo juntos en Wiesbaden. En esta ocasión hablamos de forma detenida sobre todas las cuestiones

<sup>65</sup> Declaración jurada de Harald von Rautenfeld, 12 de diciembre de 1947.

<sup>66</sup> Carta de Gräfin Kanitz a Walter Eucken, 5 de julio 1947 (aunque el año resulta ilegible, parece la fecha más probable), NvSt.

<sup>67</sup> Declaración jurada de Constantin von Dietze, 15 de agosto de 1948. *Acta*.

políticas, como repetiríamos más a menudo durante los siguientes años. Poco tiempo después del *Putsch* de los estudiantes de Múnich (los hermanos Scholl) [18 de febrero de 1943], [von Stackelberg] estuvo aquí en Friburgo. De sus comentarios pude concluir que había estado en contacto directo con los Scholl. Me entregó una serie de documentos y me sugirió que tratara de poner en marcha un movimiento similar en la Universidad de Friburgo. Con motivo de esta conversación, también estuvimos analizando detalladamente los aspectos técnicos de un posible golpe de Estado. Esta conversación fue para mí singularmente relevante, en tanto que ya en otoño de 1942 había elaborado junto con Goerdeler un extenso memorando acerca de la organización económica y política para el caso de un derrocamiento del Gobierno. Stackelberg tenía una personalidad muy apasionada, y me sugirió de forma muy decidida que no me limitara a participar en el movimiento golpista de forma preparatoria, sino que debía inmiscuirme activamente. En consecuencia, no me asombró escuchar que von Stackelberg aparece mencionado en los diarios del embajador von Hassell [...] <sup>68</sup>.

Lamentablemente, no disponemos de pruebas —salvedad hecha de otro documento debido a Eucken— que avalen el contacto de von Stackelberg con el grupo de resistencia La Rosa Blanca, en el que participaron los hermanos Hans y Sophie Scholl. Ahora bien, dada la integridad moral de Eucken, que lo convierte en un testigo de acrisolada solvencia, no existe motivo para poner en duda su palabra. Obviamente, cabría la posibilidad de pensar que Eucken procuró dar una imagen más favorable de von Stackelberg de la que le correspondía en realidad, a fin de ayudar a la viuda del quien fuera su amigo. Sin embargo, esta idea choca diametralmente con la praxis de Eucken, quien desde la profunda convicción moral acerca de la culpabilidad individual en las atrocidades perpetradas por el régimen nazi, no hubiera avalado ninguna declaración exculpatoria —los llamados en Alemania eufemísticamente *Persilscheine*, en alusión al famoso detergente blanqueador, por su finalidad de limpiar y *blanquear* la trayectoria durante el Tercer Reich del beneficiario— de no haber estado sinceramente convencido de su veracidad. No obstante, y dado que Hans Möller (doctorando y posteriormente ayudante de von Stackelberg en la Universidad de Berlín) insinuó la posibilidad de que se hubiera dado esta circunstancia en el proceso de desnazificación de von Stackelberg <sup>69</sup>, parecía conveniente confirmar este extremo con Christoph Eucken, hijo del ilustre economista y él mismo un destacado académico, quien está en poder de los diarios inéditos de su padre.

<sup>68</sup> Declaración jurada de Walter Eucken, 26 de julio de 1948. *Acta*.

<sup>69</sup> Carta de Hans Möller a Hans-Heinrich von Stackelberg, 3 de julio de 1996. NvSt., Sign. 22/92.

En mi opinión, mi padre no habría emitido en ningún caso una carta exculpatoria a quien no se lo mereciera. En todo momento apoyó una «limpieza de la universidad por medio de un proceso justo pero riguroso», tal y como anotó en abril de 1945 en su diario (que se halla en mi poder). Y en este sentido intervino activamente contra Heidegger y otros casos similares en la Universidad de Friburgo. [Además...] con anterioridad puso fin a su amistad con Grossmann-Doerth —quien durante muchos años había sido compañero suyo en la escuela de Friburgo—, precisamente a raíz de la aproximación de este a la ideología nacionalsocialista<sup>70</sup>.

De hecho, en el archivo de Eucken se conservan numerosas negativas de este ante peticiones solicitándole declaraciones exculpatorias por considerar que los peticionarios no habían mantenido una postura lo suficientemente distante con respecto al régimen nazi. En este sentido, no cabe duda de la importancia del testimonio jurado de Eucken a favor de von Stackelberg.

Ahora bien, una vez mostradas las evidencias de la posición beligerante con el nacionalsocialismo como ideología y la participación activa de von Stackelberg en el *Widerstand*, cabe preguntarse cuál fue exactamente el papel desempeñado por este en torno a los planes para derrocar a Hitler y poner fin al régimen nazi una vez que se había trasladado a España. Se trata este de uno de los puntos de la biografía de von Stackelberg más difíciles de esclarecer, puesto que, al tratarse de acciones evidentemente clandestinas, todos los involucrados procuraron dejar el menor rastro escrito posible. No obstante, los documentos disponibles revelan una serie de pequeñas pistas —solo aparentemente inconexas— que, como las teselas de un mosaico antiguo, si bien no permiten completar el cuadro en todo detalle, sí permiten hacerse una imagen relativamente nítida de los hechos. En este sentido, un primer indicio relevante se encuentra en la ya anteriormente citada declaración de Käthe Jessen: «Cuando [von Stackelberg] recibió la invitación de trasladarse a Madrid, mi marido le recomendó encarecidamente que aceptara la oferta, pues [para el grupo de conspiradores] era crucial disponer de hombres de confianza en el extranjero que sirvieran como enlace».

Obviamente, esta misión clandestina de von Stackelberg fue solo de corta duración, si tenemos en cuenta que, aunque llegó a España en octubre de 1943, no fue hasta la primavera de 1944 cuando se asentó definitivamente en Madrid, y que el movimiento de resistencia fue desarticulado tras el atentado fallido contra Hitler el 20 de julio de 1944. Aún así, ha sido posible averiguar

---

<sup>70</sup> Comunicación personal del profesor Christoph Eucken, 8 de junio 2017. NvSt., Sign. 22/92.

quién era el principal enlace de von Stackelberg con el *Widerstand* en Madrid. La clave se encuentra en una carta de von Stackelberg en la que se defiende vehementemente contra la propuesta de sustitución de su secretaria:

Es solo gracias a la Sra. [Brigitte] Canaris, que lleva viniendo cuatro días seguidos, que me será posible acabar aún esta semana el primer borrador de mi conferencia acerca de las «Etapas de desarrollo de la teoría del valor», que es necesario de cara a la actividad como conferenciante que Ud. ha previsto para mí. [...] Resumo la situación tal que sigue: [...] en tanto que el Instituto de Cultura no pueda poner a mi disposición otra ayuda, debo necesariamente mantener a la Sra. Canaris. De no encontrar ustedes los recursos necesarios para remunerarla, me veré en la obligación de pagarla de mi bolsillo. Me es imposible prescindir de su ayuda [la de Brigitte Canaris], puesto que sin ella no podré cumplir con mis obligaciones<sup>71</sup>.

La mencionada Brigitte Canaris —cuya colaboración von Stackelberg reclamaba con tanta insistencia— era la esposa de Joachim Wilhelm Walter Canaris, sobrino de Wilhelm Canaris, el jefe de la Abwehr, el servicio de inteligencia del Reich<sup>72</sup>.

Desde 1939, cuando Joachim Canaris se incorporó al equipo de la embajada alemana de Madrid, operó con el nombre clave de Kahn<sup>73</sup>. No resulta posible detallar aquí las relaciones entre Canaris y Franco (de la que, por otra parte, existe abundante bibliografía). Baste apuntar que durante toda la guerra, Canaris, principal líder del movimiento de resistencia contra Hitler —al parecer, hasta el punto de haber estado en contacto con los jefes de los servicios secretos aliados—, mantuvo abierta en todo momento una línea de comunicación con el generalísimo. Esta vía se articulaba tal que sigue: Wilhelm Canaris transmitía la información pertinente —a menudo personalmente, pues sabemos que el almirante viajó varias veces de incógnito<sup>74</sup> a Madrid durante la guerra— a su sobrino Joachim, en cuya casa,

<sup>71</sup> Carta de Heinrich von Stackelberg al Dr. Petersen, 20 de octubre de 1944, NvSt.

<sup>72</sup> Joachim Canaris nació el 18 de febrero de 1908 en Pegli (Génova), y tras una carrera como contable en la Commerzbank de Düsseldorf (entre 1930 y 1936), y desde 1936 en una compañía farmacéutica con sede en Barcelona. Participó en la Guerra Civil, tras la cual estuvo empleado en la embajada alemana de Madrid.

<sup>73</sup> Salvo que se indique lo contrario, toda la información acerca de Joachim Canaris se ha extraído del expediente sobre este recopilado por los servicios de inteligencia británicos. File: Joachim Canaris, PP 600922, sign. KV2/167.

<sup>74</sup> Incógnito relativo, puesto que los servicios de inteligencia británicos se hicieron eco de varias de estas visitas. De hecho, como se alojaba en casa de su sobrino, el nombre

situada en la calle Fortuny 45, se alojaba. Joachim Canaris, por su parte, hacía llegar estas informaciones bien al general Martínez de Campos, bien al general Vigón, quienes, a su vez, se las comunicaban a Franco (a quien ambos tenían acceso directo, pues contaban con su plena confianza). Martínez de Campos,<sup>75</sup> si bien manteniendo siempre una exquisita discreción, dejó entrecer estos contactos en sus memorias (Martínez de Campos, 1970: 226 y ss.), al igual que las conversaciones en privado que mantuvo con Canaris en Berlín recibiendo información para Franco. Tal fue la deuda de Franco con Canaris que, tras la guerra, ofreció a su viuda venir a España —en concreto a Barcelona—, donde residió con una pensión a cargo del Gobierno español<sup>76</sup>, uno de los rarísimos casos en el que Franco actuó así. Los encargados de recoger a la viuda y a las dos hijas de Canaris en Suiza, y de acompañarles a España fueron, precisamente, los generales Martínez de Campos y Vigón. Cabe señalar que Joachim Canaris fue enviado a la embajada de Madrid por designación directa de su tío, ocupando así una posición *híbrida* y paralela a la del responsable de inteligencia *oficial* de la embajada. Según declaró Joachim Canaris al ser interrogado tras la guerra, apenas desempeñó tareas de espionaje relevantes, más allá de redactar algunos memorandos y de instruir a los agentes locales en el correcto uso de la «tinta invisible»<sup>77</sup>. No obstante, el papel real que llevó a cabo fue de mayor trascendencia, tal y como se desprende de una carta a su hermano Constantin Canaris, a la sazón *Sturmbannführer* de las SS y responsable de la SD y SIPO en Bruselas, y que fue interceptada por los servicios de inteligencia británicos: «Mi hermano Joachim se encuentra desde hace varios años en Madrid. Participó en la guerra civil española con el rango de capitán, tras la contienda estuvo un breve tiempo en Alemania, pero se encuentra ahora nuevamente

---

clave empleado por los servicios secretos británicos al referirse a Wilhelm Canaris en España era «el tío».

<sup>75</sup> No ha sido posible consultar ni el manuscrito original de las memorias ni los papeles del general Martínez de Campos, dado que solo una pequeña parte de su legado fue depositada en la Real Academia de la Historia.

<sup>76</sup> Este extremo, del que hasta ahora no existían evidencias, ha podido ser comprobado gracias a haber localizado el registro de Erika, Brigitte y Eva Canaris en la renovación padronal de Barcelona de 1945 y de 1950, en el que figuraba como dirección la calle Ciudad de Balaguer, 28 (Carta del Adjuntament de Barcelona al autor, 29 de junio de 2018). Además, en el legado de Erika Canaris se conservan dos fotografías desde el balcón o terraza de su vivienda (sin más anotación que la de «Vistas desde nuestra casa»), pero cuyo paisaje de fondo coincide con las vistas del Tibidabo desde la dirección indicada.

<sup>77</sup> Cf. File: Joachim Canaris, P.P. 600922. Sign. KV2/167.

en España, donde cumple con una tarea muy interesante y de suma importancia...»<sup>78</sup>.

Por último, cabe señalar una anomalía detectada, si bien exponerla implica necesariamente incurrir en el campo de la especulación: aunque la llegada de von Stackelberg a España se gestionó por vía diplomática, y a pesar de que su actividad en Madrid fue notoria, no solo en el ámbito académico, mas también en el Instituto de Cultura Alemán, resulta llamativo que no se haya conservado ningún expediente ni nota referida a él en los archivos de los servicios de inteligencia británicos (al menos no hemos sido capaces hasta la fecha de localizarlos). ¿Podiera ser que estuvieran al tanto de la misión clandestina de von Stackelberg, al igual que lo estaban de las actividades de Canaris, quien mantuvo canales de información abiertos con ellos? Eso explicaría cómo fue posible que la embajada británica en Madrid, tan solo un año después de haber acabado la guerra mundial, accediera, a iniciativa de Valentín Andrés Álvarez —quien, al igual que José Vergara, seguramente estuviera al tanto de la doble misión de von Stackelberg en España—, a que «un miembro del partido nazi y afiliado a las SS» pudiera ser enterrado en el Cementerio Británico, donde aún hoy reposan sus restos mortales. ¿Fue solo la capacidad persuasiva de Valentín Andrés la que convenció al embajador a acceder a este aparente *ultraje* del camposanto de Su Majestad? ¿O no sería, quizás, el conocimiento tácitamente tolerado por parte de los servicios de inteligencia británicos de la doble actividad de von Stackelberg lo que facilitó la gestión del catedrático español? Solo una investigación más en profundidad en los archivos oficiales británicos podrá ayudar a esclarecer este extremo.

## V. VON STACKELBERG Y LOS JUDÍOS

Un punto significativo a la hora de evaluar hasta qué grado von Stackelberg puede ser calificado como nazi —aunque fuera como uno pasajero— en lugar de como mero miembro del partido, radica en analizar su actitud hacia los judíos. Pues bien, llama significativamente la atención que no se encuentra en ninguno del casi millar de documentos que el firmante de estas líneas ha tenido ocasión de visar ni una sola referencia ni comentario antisemita. Únicamente se hace mención explícita a ellos al tratar el tema acerca de los economistas judíos en el famoso debate que Jessen y él mantuvieron contra Heinz Lütke y su proyecto de crear una «escuela de economía nacionalsocialista» ajena a cualquier

<sup>78</sup> Carta de Constantin Canaris, 3 de abril de 1941. Reproducida en File: Joachim Canaris, P.P. 600922. Sign. KV2/167. Ref: VFZ/D/13/1/X.

influencia liberal y austríaca<sup>79</sup>. E incluso en este caso, el tono es de defensa de los autores judíos, si bien la tesis central que defienden —por cierto, con el apoyo epistolar de von Hayek— es que la mayoría de los miembros más destacados de la escuela de Viena precisamente no eran de origen judío, una actitud que no deja de ser curiosa en un miembro de las SS: «[Von Stackelberg] nunca dudó en reconocer públicamente los méritos de los autores judíos y, por lo tanto, ha de reconocerse que, incluso antes de pasarse a la oposición, su actitud no fue jamás la de un nacionalsocialista, sino independiente y de una gran rectitud»<sup>80</sup>.

Ahora bien, más extraño pudiera parecer la actitud abiertamente a favor de los doctorandos judíos adoptada por von Stackelberg junto a von Dietze:

Dado que sabía que von Stackelberg pertenecía a las SS, y que sospechaba que su nombramiento se debía principalmente a este hecho, en un primer momento mantuve una posición reservada con respecto a él. Sin embargo, pude luego comprobar que se trataba de un académico especialmente serio y aplicado de nuestro campo, quien en todo momento mostró hacia mí un comportamiento colegial ejemplar. Así, me ayudó en repetidas ocasiones a doctorar a estudiantes judíos<sup>81</sup>.

Singularmente relevante resulta a este respecto el caso del doctorando Arnold Horwitz (tras emigrar a Reino Unido cambió su apellido al más anglosajón Horwell), quien por aquel entonces trabajaba en una de las organizaciones sionistas asentadas en Alemania y que promovían la emigración de los judíos al mandato británico de Palestina. Horwitz fue el último doctorando judío en obtener el título de doctor en Alemania al hallarse fuera del plazo establecido por las Leyes de Nürenberg. Además, desde un primer momento Horwitz se topó con la oposición del Rectorado de la Universidad de Berlín, que no tenía ningún interés en seguir nombrando doctores judíos, por muy legítima que fuera su aspiración. No obstante, Dietze y von Stackelberg —el primero en su calidad de director de la tesis, el segundo como presidente del tribunal—<sup>82</sup> continuaron el proceso a pesar de los obstáculos interpuestos

<sup>79</sup> Heinrich von Stackelberg: «Bemerkungen zum Bericht über die gegenwärtige Lage der Wirtschaftswissenschaften und die Möglichkeit einer nat. soz. Wirtschaftspolitik, dem Reichsdozentenführer, erstattet von Pg. Heinz Lütke, Berlin (21 de abril de 1939)». El texto de Jessen, con mismo título, está fechado tres días más tarde. NvSt.

<sup>80</sup> Declaración jurada de Walter Eucken, 26 de julio de 1948. *Acta*.

<sup>81</sup> Declaración jurada de Constantin von Dietze, 15 de agosto de 1948. *Acta*, 20 de julio de 1948. NvSt, Sign. 22/92.

<sup>82</sup> Horwitz había sido alumno de von Stackelberg en su seminario «Teorie der Preisbildung» el curso anterior. Heinrich von Stackelberg: Seminarzeugnis für Arnold Horwitz (24 de julio de 1936), NvSt.



y de las veladas amenazas recibidas. La situación escaló hasta tal punto, que los días de la defensa —20 y 23 de febrero de 1937— se temía que pudiera haber algún tipo de intervención por parte del Rectorado. De modo que, a fin de hacer valer su autoridad, von Stackelberg —quien según el testimonio de su mujer jamás fue a la universidad vistiendo uniforme—<sup>83</sup> hizo una excepción, siendo así que presidió el tribunal de tesis y le otorgó el título de doctor al judío Horwitz, ¡luciendo el uniforme de las SS! Un caso aparentemente único. Además, hay que reconocerle a von Stackelberg el no haber desprestigiado el mérito del doctorando dándole un trato privilegiado a la hora de evaluar su tesis, sino que, al contrario, fue crítico con los puntos más débiles de la misma, tal y como consta en el acta del tribunal<sup>84</sup>. La tesis —que trataba explícitamente algunas de las aportaciones de von Stackelberg— se publicó ese mismo año en Berlín y fue reseñada positivamente en el *Journal of Political Economy* (Tintner, 1937). Valga traer a colación una frase de los diarios de Ruth Andreas-Friedrich, ella misma miembro de la resistencia contra el régimen de Hitler:

Durante doce años y medio el pueblo alemán ha vivido detrás de unos muros de prisión. Lo que verdaderamente ocurrió tras esos muros es algo que casi nunca ha llegado a ser conocido por el público. [Algunos] intuyeron lo que se avecinaba [...] y porque lo sabían o intuían se sintieron obligados a permanecer en sus puestos y continuar desempeñando sus tareas para poder conseguir [desde esos puestos] que al menos el mal que estaba siendo planeado no se llegara a ejecutar (Andreas-Friedrich, 1947).

Hans-Heinrich, el hijo de von Stackelberg, visitó en 1989 a Horwitz —entonces ya Horwell— a las afueras de Londres<sup>85</sup>, quien además de

<sup>83</sup> Carta de Hans-Heinrich von Stackelberg al Bundesarchiv (Möser) del 3 de febrero de 1996.

<sup>84</sup> Protokoll der mündlichen Prüfung zum Dr. rer. pol. vom 20 und 23. Februar 1937 zugunsten Arnold Horwitz.

<sup>85</sup> Horwitz (1914-2006) consiguió huir del Reich a Reino Unido en 1939. Regresó a Alemania como traductor en la división británica que liberó el campo de concentración de Bergen-Belsen. El primer día tras la capitulación germana, según recordaba Horwitz, apareció allí Marlene Dietrich —que acompañaba a las tropas estadounidenses en calidad de animadora—, puesto que su hermanastra, Elisabeth, y el marido de esta habían estado al frente de la cantina del campo de concentración, hecho que la Dietrich quería mantener secreto a toda costa. Al parecer, derrochó champán y encantos femeninos para lograr tal propósito. Véase: «Die verleugnete Schwester», *Der Spiegel*, 25 (2000), págs. 250-251.

confirmarle que fue el último judío en doctorarse en Alemania hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, y de mostrarle la documentación en la que von Stackelberg defendía su causa ante las autoridades académicas, habló de él en términos de «máximo respeto»<sup>86</sup>. Guardaba, además, una imagen aún muy viva de von Stackelberg como profesor<sup>87</sup>. Y casi cincuenta años después de aquel heroico ejemplo de valor cívico de von Stackelberg en una intervención en la Universidad de Berlín, Horwell volvió a encontrar solo las más cálidas palabras de afecto y agradecimiento al recordar a von Stackelberg<sup>88</sup>, al igual que en las grabaciones sonoras realizadas para el Imperial War Museum<sup>89</sup>. Y es comprensible si tenemos en cuenta no ya cómo actuó von Stackelberg durante el acto de defensa, sino posteriormente al quedarse ambos solos:

Seminario de la Universidad, 1937. El profesor, que luce los distintivos de las SS [von Stackelberg], participa en el tribunal de tesis de un judío [Arnold Horwitz]. Al final de la sesión aún quedan algunas cuestiones por discutir, por lo que el pequeño y cetrino judío y el hombre de las SS se quedan a solas en el seminario. La conversación deriva hacia la actividad del semita en la Sociedad Judía para la Emigración. Grande es la desgracia. El hombre de las SS escucha de forma seria y objetiva, pero no opina. «El único soporte que nos queda, es la religión, nuestra fe en Dios», dice el judío. En ese momento el hombre de las SS posa su mano sobre el hombro del judío y le responde: «¡Sí, es lo único! Y en eso estamos unidos por encima de todas las diferencias y contradicciones». Guardan silencio, mas «la luz en las tinieblas resplandece [...]»<sup>90</sup>.

## VI. CONCLUSIÓN

La vida humana, en lo que a la ideología se refiere, no sigue siempre una trayectoria lineal. En muchas ocasiones, por el contrario, bajo la crepuscular incertidumbre y relativismo de la situación histórica concreta,

---

<sup>86</sup> Carta de Hans-Heinrich von Stackelberg a Peter Senn, 5 de diciembre de 1995, NvSt.

<sup>87</sup> Carta de Hans-Heinrich von Stackelberg a Arnold Horwell, 16 de diciembre de 1995, NvSt.

<sup>88</sup> Carta de Hans Möller a Hans-Heinrich von Stackelberg, 3 de julio de 1996, NvSt.

<sup>89</sup> Imperial War Museum (London). File Horwell, Arnold Rafael (formerly Horwitz), Catalogue number 15432 (reel 1); así como Private papers of Dr A. R. Horwell (Documents 1164).

<sup>90</sup> «Besinnung und Versöhnung. Gedanken zum deutschen Schicksal». NvSt. Sign. 22/74. La cita final corresponde al Evangelio de San Juan, 1:5. Reza completa: «La luz en las tinieblas resplandece, y las tinieblas no prevalecieron contra ella».

se bifurca dando lugar a posiciones matizadas con respecto al pasado, cuando no abiertamente opuestas a él. En el ámbito intelectual, ello es claramente constatable en muchos autores, que supieron alterar sus posiciones iniciales en favor de otras alumbradas por la luz de nuevas verdades. Y tales cambios también afectan a la gente corriente que, a lo largo de su vida, modifica sus posiciones políticas o sus apoyos partidarios con ocasión de las elecciones. El caso de Heinrich von Stackelberg es, en este sentido, paradigmático. Impulsado por una fuerte convicción nacionalista —recordemos que hubo de vivir de cerca, tras huir de los soviets en Rusia y Estonia, como los Aliados mancillaban y mutilaban el antiguo Reich, primero en Silesia, por parte de Polonia, y posteriormente en Colonia a manos de los franceses—, y ante la amenaza de que el partido comunista pudiera alcanzar el poder en Alemania, decidió afiliarse al partido nacionalsocialista en 1931 (y dos años después a las SS). Sin embargo, hacia 1936, cuando el NSDAP y el Gobierno del Tercer Reich se encontraba en el apogeo de su popularidad, von Stackelberg fue capaz de reconocer los vicios intrínsecos del partido, del régimen y de la ideología nacionalsocialista, lo que le llevó a distanciarse gradual pero decididamente del partido y de sus postulados, hasta militar en la resistencia contra Hitler y su régimen. Como afirma un reciente estudio acerca de los participantes en el intento tiranocida del 20 de julio:

Casi todos los participantes directamente involucrados en los intentos de atentado contra Hitler habían coadyuvado en su momento a encumbrarle al poder, y son culpables de este hecho. Apenas un puñado de ellos podían considerarse auténticos demócratas. Muchos eran aristócratas monárquicos, y casi todos ellos eran nacionalistas que aspiraban a restaurar el antiguo Imperio alemán en lugar de construir una nueva Alemania [como la representada por la República de Weimar]. En consecuencia, aunque [la historia del *Widerstand*] sea una historia sin héroes, [...] ello no significa que en la misma no se dieran actitudes y actos heroicos. [...] Cuando la mayoría de la gente, en Alemania y fuera de ella, estaba siendo seducida por Hitler o ya le rendía pleitesía, aquellos hombres que dieron el paso a la resistencia supieron ver claramente lo que los demás no vieron y tuvieron el valor de oponerse cuando los demás no lo hicieron (Ashdown, 2018:294).

Hombres y mujeres que —independientemente de sus errores del pasado— tuvieron el valor de corregir y enderezar sus sendas pretéritas para encauzarse por el camino de lo que consideraban moralmente correcto, arriesgando sus privilegios y, en no pocas ocasiones, incluso sus vidas. Heinrich von Stackelberg fue uno de ellos.

## Bibliografía

- Andreas-Friedrich, R. (1947). *Der Schattenmann*. Berlin: Suhrkamp.
- Ashdown, P. (2018). *Nein! Standing up to Hitler 1935-1944*. London: William Collins.
- Ban, C. (2012). Heinrich von Stackelberg and the Diffusion of Ordoliberal Economics in Franco's Spain. *History of Economic Ideas*, 20 (3), 85-105.
- Benz, W. (2014). *Der deutsche Widerstand gegen Hitler*. München: C. H. Beck. Disponible en: <https://doi.org/10.17104/9783406661075>.
- Benz, W. (2019). *Im Widerstand: Größe und Scheitern der Opposition gegen Hitler*. München: C. H. Beck. Disponible en: <https://doi.org/10.17104/9783406733611>.
- Blumenberg-Lampe, C. (1973). *Das wirtschaftspolitische Programm des «Freiburger Kreises». Entwurf einer freiheitlich-sozialen Nachkriegswirtschafts. Nationalökonomien gegen den Nationalsozialismus*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Buesa, M. y Baumert, T. (2016). *Juan Velarde: testigo del gran cambio*. Madrid: Encuentro.
- Fest, J. (1994). *Staatsstreich. Der lange Weg zum 20. Juli*. Siedler: Bertelsmann.
- Gisevius, H. B. (1947). *Bis zum bitteren Ende*. Hamburg: Claassen und Würth.
- Hassell, U. von (1988). *Die Hassell-Tagebücher 1938-1944. Aufzeichnungen vom Andern Deutschland*. Berlin: Siedler.
- Hoffmann, P. (1994). *Widerstand-Staatsstreich-Attentat. Der Kampf der Opposition gegen Hitler*. Berlin: Siedler.
- Hoffmann, P. (2007). *Stauffenberg und der 20. Juli 1944*. München: C. H. Beck.
- Krockow, Ch. Graf von (2002). *Eine Frage der Ehre. Stauffenberg und das Hitler-Attentat vom 20. Juli 1944*. Berlin: Rowohlt Berlin.
- Martínez de Campos, C. (Duque de la Torre) (1970). *Ayer, 1931-1953*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Reich, I. (1997). *Carl Friedrich Goerdeler. Ein Oberbürgermeister gegen den NS-Staat*. Köln: Böhlau Verlag.
- Roon, G. van (1997). *Widerstand im Dritten Reich*. München: C. H. Beck.
- Scheurig, B. (1994). *Ewald von Kleist-Schmenzin. Ein Konservativer gegen Hitler*. Berlin: Propyläen Verlag.
- Schlüter-Ahrens, R. (2001). *Der Volkswirt Jens Jessen: Leben und Werk*. Marburg: Metropolis Verlag.
- Schulin, E., Rübsam, D. y Schadek, H. (1990). *Der «Freiburger Kreis». Widerstand und Nachkriegsplanung 1933-1945*. Freiburg; Breisgau: Stadtarchiv Verlag.
- Stackelberg, E. von (2017). *16 Adressen*. Ed. privada a cargo de Ulrike y Dedo Grafen Schwerin von Krosigk. Köln.
- Stackelberg, H. von (1932). *Grundlagen einer reinen Kostentheorie*. Viena: Springer.
- Stackelberg, H. von (1934). *Marktform und Gleichgewicht*. Viena: Springer.
- Stackelberg, H. von (1943). *Grundzüge einer theoretischen Volkswirtschaftslehre*. Stuttgart; Berlin: W. Kohlhammer.
- Stackelberg, H. von (1946). *Principios de teoría económica*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Tintner, G. (1937). Preistheorie und Preiseingriff by Arnold Horwitz. *Journal of Political Economy*, 46 (5), 111-112. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/255311>.

- Überschär, G. (2006a). *Für ein anderes Deutschland*. Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Überschär, G. (2006b). *Stauffenberg und das Attentat vom 20. Juli 1944*. Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Velarde, J. (1996). Stackelberg and his role in the change of Spanish economic policy. *Journal of Economic Studies*, 23 (5-6), 128-140. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/01443589610154108>.

# TRANSPARENCIA EXTERNA Y REDES SOCIALES. LOS ROLES DIFERENCIALES DE MINISTERIOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS ESTATALES EN TWITTER<sup>1</sup>

External transparency and social media. Ministries  
and public agencies differential roles in Twitter

**JULIÁN VILLODRE**

Universidad Autónoma de Madrid  
julian.villodrede@uam.es

**ANNE-MARIE REYNAERS**

Universidad Autónoma de Madrid  
anne.reynaers@uam.es

**J. IGNACIO CRIADO**

Universidad Autónoma de Madrid  
ignacio.criado@uam.es

## *Cómo citar/Citation*

Villodre, J., Reynaers, A. M. y Criado, J. I., (2021).  
Transparencia externa y redes sociales. Los roles diferenciales  
de ministerios y organismos públicos estatales en Twitter.  
*Revista de Estudios Políticos*, 192, 191-220.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.192.07>

## **Resumen**

El carácter disruptivo de las redes sociales ha puesto de manifiesto dentro de las Administraciones públicas la necesidad de cambio hacia estructuras más flexibles y abiertas. Este fue, entre otros, el argumento que llevó durante la década anterior a la puesta en marcha de procesos de agencialización en el sector público español. Por ello, cabría esperar que la adopción de este tipo de tecnologías digitales en agencias estatales hubiese generado usos más orientados hacia la transparencia, participación y

---

<sup>1</sup> Este artículo ha contado con el apoyo del Programa On TRUST – CM H2019/HUM-5699 de la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo

colaboración. En ese sentido, en este artículo se pretende estudiar hasta qué punto existen diferencias entre organismos públicos estatales y ministerios en relación con su provisión de información pública en Twitter. Para ello, se ha llevado a cabo la monitorización de la actividad de entidades del sector público institucional estatal y de los ministerios a través de la red social Twitter. Los datos han sido analizados a través del empleo de una taxonomía especializada para datos de Twitter. Los resultados muestran una cierta tendencia de los organismos públicos estatales a ser partícipes activos de la difusión de información pública, y de los ministerios a ser objeto pasivo de la difusión.

### **Palabras clave**

Administración General del Estado; organismos públicos estatales; taxonomía de usuarios; transparencia externa; redes sociales; Twitter; España.

### **Abstract**

The disruptive nature of social media has revealed within public administrations the need for a change towards more flexible and open structures. In fact, this was one of the arguments that led to agency processes in the Spanish public sector during the last decade. Therefore, one might expect that the adoption of social media in public agencies would have been less disruptive, with a clear orientation towards transparency, participation and collaboration. In that sense, this paper aims to study to what extent differences between public agencies and ministries can be identified in relation to the provision of public information in Twitter. For this purpose, we monitored the activity of public agencies and the ministries. Our Twitter data is analyzed by using a user role taxonomy based on Twitter data. Results show a certain tendency of public agencies to be active participants in the dissemination of public information, and of the ministries to be passive objects of diffusion.

### **Keywords**

Public Administration; public agencies; user role taxonomies; external transparency; social media; Twitter; Spain.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: 1. Transparencia, rendición de cuentas y NGP. 2. Transparencia externa y TIC. 3. Transparencia externa y comunicación pública a través de las redes sociales. 4. Redes sociales y roles de usuario. III. METODOLOGÍA. IV. RESULTADOS: 1. Roles de usuario en Twitter de los ministerios. 2. Roles de usuario en Twitter de los organismos públicos estatales. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Muchos Gobiernos occidentales han implementado reformas en el sector público siguiendo el paradigma de gestión empresarial conocido como la nueva gestión pública (NGP). La NGP se basa en teorías económicas como la elección pública, la teoría de costes de transacción, el *new institutionalism* y *agency theory* (Barzelay, 1999; Hood, 1991; Hood y Peters, 2004; Pollit, 1995), y es una de las doctrinas administrativas más difundidas desde principios de la década final del siglo pasado (Osborne y Gaebles, 1992; Osborne y Plastrik, 1998). Partiendo de la idea de que la gestión y el desempeño del sector privado son superiores a los del sector público, la NGP promueve la necesidad de un gobierno empresarial que incorpora valores y mecanismos típicos de la gestión en el sector privado. Además, la NGP abre las puertas a la esfera privada para la prestación de servicios públicos a través de la externalización y contratación (Drechsler, 2005).

La creación de agencias (descentralización horizontal) ha sido uno de los temas más relevantes en las últimas olas de modernización de los sectores públicos en muchos de los países de la OCDE. La reforma del sector público según las ideas de la NGP es considerada por sus partidarios como una solución para resolver los problemas de los grandes, ineficientes e ineficaces Gobiernos que carecen de legitimidad y que, supuestamente, no son receptivos a las necesidades reales de los ciudadanos (Osborne y Gaebler, 1992). De ahí que la reducción y agilización de las «grandes organizaciones públicas estructuradas jerárquicamente» se haya convertido en un objetivo estratégico de reforma para muchos Gobiernos, resultando en un proceso de «agencialización» (García-Juanatey *et al.*, 2017: 62-63).

Las agencias públicas tienen, en general, unas características distintas a las organizaciones públicas tradicionales. Estos rasgos diferenciales ayudan a



«escapar de la rigidez ministerial» (Parrado, 2012: 103). Por ejemplo, operan fuera de la estructura burocrática de los ministerios, lo cual permite que sus responsables disfruten de competencias en la gestión de recursos económicos y humanos con la obligación, como contrapartida, de alcanzar objetivos concretos y de rendir cuentas sobre los resultados obtenidos (García-Juanatey *et al.*, 2017). Por esta razón, se espera que las agencias sean más ágiles, eficientes y transparentes que las organizaciones públicas de origen burocrático.

Aunque son muchos los que han aplaudido la llegada de las agencias estatales, su autonomía es una fuente de controversia académica. En efecto, «la alteración de las relaciones jerárquicas tradicionales abre una serie de interrogantes sobre el control político» (*id.*). En relación con esto, muchos se cuestionan hasta qué punto las agencias públicas son transparentes y, en definitiva, rinden cuentas sobre su desempeño (por ejemplo, Verschueren *et al.*, 2006; García-Juanatey *et al.*, 2017; Schillemans, 2008, 2011), condiciones indispensables para poder ejercer sobre ellas tanto un control interno (desde la Administración) como externo (por parte de los ciudadanos). Existe evidencia empírica que demuestra que las agencias plantean problemas en términos tanto de transparencia como de rendición de cuentas. Otros estudios, sin embargo, no encuentran carencias en este sentido (García-Juanatey *et al.*, 2017) o incluso hallan que las agencias funcionan mejor en esos términos que la Administración tradicional.

De hecho, la llegada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) está teniendo un gran impacto sobre la dimensión externa de la transparencia. Las TIC son, en teoría, una oportunidad para incrementar la transparencia externa al permitir una comunicación directa, rápida y multidireccional con los ciudadanos implicados (Grimmelikhuijsen y Welch, 2012; Meijer, 2013). Sin embargo, teniendo en cuenta las distintas características institucionales de los organismos públicos, es posible que las agencias utilicen de manera diferente las TIC en comparación con la Administración tradicional. Esto parece particularmente importante en el caso de las redes sociales, al ser plataformas orientadas a la difusión masiva de información, pero también a la interacción constante en conversaciones bidireccionales (Criado y Villodre, 2020; Criado *et al.*, 2017).

El objetivo de este trabajo es, por tanto, explorar hasta qué punto existen diferencias entre organismos del sector público institucional estatal y ministerios en cuanto a su uso de las redes sociales para difundir información pública (esto es, enfocado a la transparencia externa). Para ello, se ha llevado a cabo la monitorización de la actividad de entidades del sector público institucional estatal y de los ministerios a través de la red social Twitter. Los datos han sido analizados a través del empleo de una taxonomía capaz de catalogar cuentas de usuario de acuerdo con el uso de los distintos

mecanismos disponibles en la red social relacionados con la difusión de información y la interacción.

El resto de este trabajo está dividido en cuatro secciones. Primero, revisaremos la literatura sobre la rendición de cuentas y la transparencia en relación con las TIC, el papel de las redes sociales en la comunicación institucional, así como su operacionalización a través de roles de usuario. A continuación, describiremos la metodología utilizada para analizar la actividad en Twitter de los ministerios españoles y de organismos del sector público institucional estatal. En tercer lugar, presentamos los resultados del análisis. Por último, reflexionamos sobre el significado de los resultados en términos teóricos y prácticos.

## II. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En esta sección se presenta el marco teórico y conceptual de nuestro artículo. Se realiza una aproximación a la transparencia, la rendición de cuentas y su relación con los postulados de la NGP. Aquí se asume que la NGP apunta a nuevas oportunidades para las agencias de cara a mejorar la transparencia que ofrecen a la ciudadanía y, en consecuencia, la rendición de cuentas, sobre todo en las agencias, frente a las organizaciones ministeriales tradicionales. Esta revisión se completa con la atención a las TIC como mecanismos que alteran la transparencia y rendición de cuentas, concediendo nuevas oportunidades a las entidades públicas para relacionarse con la ciudadanía, así como a una progresiva orientación de las estrategias de gestión de la comunicación institucional en las redes sociales vinculadas a la transparencia externa. Todo ello abre las puertas a la exposición del papel de las redes sociales como un tipo nuevo de TIC en el que las Administraciones públicas están explorando vías más conectadas a la ciudadanía para ofrecer información y, en definitiva, para lograr una gestión pública más participativa y colaborativa.

### 1. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y NGP

Los procesos de agencialización han sido criticados por la supuesta pérdida de rendición de cuentas en las Administraciones públicas. Desde la NGP se propone una rendición de cuentas *ex post* sobre los *resultados* obtenidos, en vez de otra basada en la rendición *ex ante* sobre los *inputs* o la fiel aplicación y cumplimiento de *reglas y normas* (Osborne y Gaebler, 1992; Parrado, 2012). De esta manera, los procesos administrativos y la toma de

decisiones se agilizan, dando lugar en el mejor de los casos a una mejora de la efectividad y la eficiencia de los servicios prestados. Lo anterior significa que la NGP propondría una nueva aproximación a la rendición de cuentas que ha permitido a diferentes autores debatir sobre el alcance de una actividad esencial en la gestión de las Administraciones públicas.

Algunos académicos han expresado su preocupación sobre esa nueva noción de la rendición de cuentas, la cual consideran demasiado limitada. Por ejemplo, se considera que la delimitación de la responsabilidad a partir de la eficiencia y de los resultados excluye otras responsabilidades políticas como la imparcialidad (Frederickson y Smith, 2003; Hodge y Greve, 2007; Christensen y Læg Reid, 2002). Es posible cuestionarse si los ministerios, que son los últimos garantes del desempeño en el conjunto de la Administración, pueden asumir la responsabilidad por decisiones que han sido tomadas sin su supervisión. Según García-Juanatey *et al.* (2017: 65), el enfoque central del debate científico sobre la rendición de cuentas en las agencias se centra en la pregunta sobre «cómo conceder suficiente autonomía a las agencias para que estas puedan cumplir sus funciones, asegurando al mismo tiempo un adecuado grado de control sobre las mismas».

En relación con la posible pérdida de rendición de cuentas debido a la NGP, Barberis (1998) insinúa que esta nunca ha sido perfecta antes de la llegada de la NGP y que las reformas simplemente han sacado a relucir problemas ya existentes. Del mismo modo, se critica la afirmación de que sin la influencia de la NGP el sector público estaría perfectamente capacitado para salvaguardar la rendición de cuentas. En ese sentido, García-Juanatey *et al.* (2017: 77) demuestran empíricamente que «las agencias que se perciben con mayor autonomía tenderán a un mayor despliegue de rendición de cuentas». Los autores llegan a la conclusión de que «la implantación del modelo de agencias públicas en España ha implicado la rendición de cuentas y la transparencia en la Administración pública en España».

La referencia a la transparencia en su conclusión es importante, ya que muchos asumen que para evitar o combatir la ausencia de rendición de cuentas la transparencia es considerada un elemento clave (European Commission, 2017; Transparency International, 2020; OCDE, 2017). Existen diversas definiciones sobre el concepto *transparencia*. Por ejemplo, Summers y Nowicki (2006) lo conciben como un requisito necesario para garantizar la credibilidad y legitimidad de la intervención pública. Finel y Lord (1999) consideran que se define por ser un instrumento a través del cual los socios pueden determinar la confiabilidad mutua. Otros entienden que la transparencia es clave para poder aumentar la eficiencia, la eficacia y para combatir la corrupción y fomentar la participación ciudadana, ya que ayuda a responsabilizar al sector público (Curtin y Meijer, 2006).

## 2. TRANSPARENCIA EXTERNA Y TIC

Aquí se avanza en esta revisión teórico-conceptual subrayando la importancia de la transparencia externa y las TIC. En términos generales, se supone que la transparencia es importante para que el público pueda evaluar y seguir tanto el funcionamiento interno de una organización como su desempeño en términos de impacto (Gerring y Thacker, 2004; Grimmelikhuijsen, 2012; Meijer, 2013). La disponibilidad de información sobre el desempeño de una organización, por tanto, facilita el proceso de rendición de cuentas.

En relación con el público objetivo, Reynaers y Grimmelikhuijsen (2015) distinguen dos tipos de públicos relacionados con dos formas de transparencia: la transparencia interna y la externa. Para estos autores, la transparencia interna y la externa responden a dinámicas diferentes, pero al mismo tiempo interrelacionadas. La primera hace referencia a aquellos procesos en los que los miembros de una organización proporcionan e intercambian información sobre el desempeño de la propia organización. La transparencia externa, en cambio, se caracterizaría por constituir procesos a través de los cuales las organizaciones comparten con el mundo exterior, es decir, un público general fuera de las paredes de la propia organización, información sobre el desempeño de esa organización. En ese sentido, la transparencia externa está relacionada con la visibilidad de las administraciones públicas. Reynaers y Grimmelikhuijsen (2015) argumentan que sin transparencia interna la externa no existe, y a la inversa. Aunque los dos tipos de transparencia pueden ser considerados importantes, es sobre todo la externa la que más atención académica ha recibido (Hood y Heald, 2006). En este trabajo nos basamos fundamentalmente en esa noción general de transparencia externa, pues esta más basada en la difusión de información pública y visibilidad que tanta importancia tiene dentro de la adopción de redes sociales en el sector público (Criado y Villodre, 2020; Ellison y Hardey, 2014).

Ser transparente de forma externa, por tanto, implica algo más que simplemente proporcionar información sobre los resultados de una política. Las organizaciones tienen la posibilidad de ser abiertas en lo que respecta a sus propios procesos de decisión, procedimientos, funcionamiento y desempeño (Gerring y Thacker, 2004; Welch *et al.*, 2005; Curtin y Meijer, 2006; Grimmelikhuijsen, 2012; Grimmelikhuijsen y Welch, 2012; Meijer, 2013). La transparencia externa puede tener una función instrumental, en el sentido de que la conduce a cumplir otros objetivos como, por ejemplo, la rendición de cuentas (Heald, 2003), la reducción de corrupción (Villoria, 2014), o el aumento de la legitimidad y la confianza (Grimmelikhuijsen y Meijer, 2014; De Fine Licht, 2014).

La idea de que las administraciones públicas deben ser transparentes ha sido incorporada e institucionalizada en diversos ámbitos nacionales e

internacionales. En el caso español, por ejemplo, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, establece nuevos requisitos para las Administraciones públicas españolas de cara a la transparencia de la información y ha dado lugar a diferentes iniciativas que fomentan la transparencia de la Administración central, regional y local. Por ejemplo, durante los últimos años han proliferado los portales de transparencia. Otro ejemplo de ello son los portales de datos abiertos, que pretenden ir más allá de los requerimientos de la normativa estatal mediante la publicación de conjuntos de datos orientados a la reutilización por parte de individuos y organizaciones privadas y del tercer sector.

La transparencia no solamente se considera importante de cara a la rendición de cuentas. Nuevos paradigmas en la gestión pública, como la gobernanza inteligente (Gil-García *et al.*, 2016; Criado y Gil-García, 2019; Meijer, 2017), reconocen la importancia de la transparencia para el fomento de la participación ciudadana, la colaboración y la innovación pública, especialmente a través de plataformas digitales. Muchas Administraciones públicas consideran la participación ciudadana y su fomento como algo clave, ya que se supone que aumenta la legitimidad, efectividad y la eficiencia de la acción pública (Sorensen y Torfing 2009). Mulgan (2000), por ejemplo, considera clave la capacidad de las Administraciones de dialogar con los ciudadanos. Otros autores inciden en la capacidad de las Administraciones públicas de mejorar su inteligencia (*smartness*) gracias a la escucha activa en redes sociales, la sensorización de las ciudades y la capacidad predictiva del análisis de datos masivos.

Por consiguiente, la irrupción de las TIC nos lleva a preguntarnos hasta qué punto las agencias (organismos públicos estatales) y las Administraciones públicas tradicionales (como los ministerios) proporcionan transparencia externa desde una nueva perspectiva. Las TIC, como por ejemplo los portales de datos abiertos y las redes sociales, ofrecen la oportunidad de incrementar la transparencia externa al permitir una comunicación directa, rápida y multidireccional con los ciudadanos implicados. Teniendo en cuenta las distintas características institucionales de ambos organismos, es posible que los organismos públicos estatales utilicen de manera diferente las TIC en comparación con los ministerios. Sería razonable esperar, por ejemplo, que las agencias públicas sean potencialmente más innovadoras y adaptativas a los contextos cambiantes que la Administración tradicional (Laegreid y Verhoest, 2010; Maggetti y Verhoest 2014).

### 3. TRANSPARENCIA EXTERNA Y COMUNICACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LAS REDES SOCIALES

Hay diferentes formas de entender la comunicación institucional en el sector público. Meijer y Torenvlied (2016), por ejemplo, han distinguido dos

modelos concretos para la organización de la comunicación externa dentro de las Administraciones públicas. Un primer modelo conectaría con el ideal tipo weberiano, donde la comunicación pública aparece desconectada de los procesos organizativos internos, y que se basa en las ideas de una difusión de información centralizada (controlada y vigilada por un grupo reducido de *gatekeepers* en la institución), la excesiva formalización (la organización comunicativa únicamente como organización, despersonalizando las características concretas de los individuos que gestionan esos procesos comunicativos) (Kallinikos, 2004), y en la organización diferencial y separada de la comunicación externa y los procesos internos. Por el contrario, Meijer y Torenvlied (2016) proponen un segundo modelo vinculado a la posibilidad de que, como tecnología disruptiva y altamente interactiva, las redes sociales ayuden a transitar hacia un modelo postburocrático de comunicación, más descentralizado, donde se comunica con mayor cercanía y donde se produce una mayor vinculación entre la comunicación externa y los procesos internos de la organización. De estos puntos, y especialmente del último, puede extraerse una orientación de la labor comunicativa hacia la difusión de la transparencia sobre los procesos internos de la institución.

Esa orientación de la gestión de la comunicación en redes sociales hacia la transparencia también se observa en la formulación de los modelos específicos de estrategias de uso de redes sociales en el sector público. Por ejemplo, Mergel (2013) ha formulado una categorización de las interacciones en redes sociales donde predominan las estrategias *push* (Rowe y Gammack, 2004), es decir, los usos destinados a ofrecer a través de redes sociales información *reciclada* o enlazada a los sitios y documentos gubernamentales. El objetivo final de ofrecer este tipo de comunicaciones es incrementar la transparencia institucional, buscando como resultado una mejora de los procesos de rendición de cuentas y de la confianza. Por su parte, DePaula *et al.* (2018) han explicitado que, en la provisión de información, una gran parte de los mensajes de las Administraciones públicas (más del 50%) se destinan a comunicar los cambios de políticas, detalles de los programas de gestión y estrategias, así como al anuncio de eventos y actividades de la institución, lo que refleja a través de la comunicación un nivel básico de transparencia gubernamental.

Sin embargo, no se debe caer en la premisa de que todo lo que se comunique desde el sector público a través de redes sociales forme parte de esa transparencia externa. El hecho de que sean los propios departamentos y gabinetes de comunicación de las instituciones quienes están mayoritariamente controlando los procesos de adopción y utilización de redes sociales, y de que estos procesos de comunicación se basan en la gestión de relaciones (Canel y Luoma-aho, 2018), abre la puerta a que otra gran parte de los mensajes que se emiten en estas redes estén vinculados a estrategias de autopromoción y de

*marketing* público (DePaula *et al.*, 2018; Bonsón *et al.*, 2015) a través del uso de presentaciones favorables, posiciones políticas, actos simbólicos y *branding* institucional. Las Administraciones públicas tratan también en muchos casos de utilizar los potenciales de las redes sociales para vender sus propuestas, y ello se puede apreciar en que, aunque no sean los predominantes, hay una gran cantidad de mensajes con tono positivo en estas redes (Criado y Villodre, 2018; Zavattaro *et al.*, 2015). Esto hace, por tanto, que naveguemos en un terreno complicado y que necesitemos buscar indicadores, tanto cualitativos como cuantitativos, que nos permitan dilucidar mejor esta realidad.

#### 4. REDES SOCIALES Y ROLES DE USUARIO

Para poder determinar en qué medida las agencias públicas y la Administración tradicional utilizan las redes sociales para asegurar la transparencia externa, vamos a analizar la actividad en Twitter utilizando una categorización sobre los diferentes roles que pueden adoptar los usuarios. El marco desarrollado aquí considera que no existe un solo tipo de usuario en las plataformas sociales como Twitter, sino que se pueden distinguir diferentes perfiles teniendo en cuenta distintas dimensiones (Shwartz-Asher *et al.*, 2017). Lin *et al.* (2016), por ejemplo, demuestran que algunos usuarios reenvían más tuits que otros. Otros autores hacen referencia a «altavoces» que amplifican o comparten información en situaciones de emergencia (Chatfield y Reddick, 2018; Yuan y Gascó, 2018; Panagiotopoulos *et al.*, 2014; Chatfield *et al.*, 2013). Cada vez más, los estudios de redes sociales están desarrollando tipologías de roles de usuarios. En términos generales, se centran en la cuantificación de publicaciones, *likes* y *shares* (Medaglia y Zheng, 2017), e incluso en el análisis del contenido de tuits (Mergel, 2017). Menos estudios, en cambio, muestran cómo se comportan los usuarios cuando interactúan utilizando mecanismos como respuestas y retuits (Jukic y Merlak, 2017). Algunos trabajos han intentado crear taxonomías del rol del usuario, con la hipótesis de que el estudio de esta distinción es importante para la administración porque «la diferenciación o segmentación del usuario puede permitir al gobierno dirigirse a diferentes grupos con diferentes servicios adecuados a sus características únicas» (Shwartz-Asher *et al.*, 2017: 461).

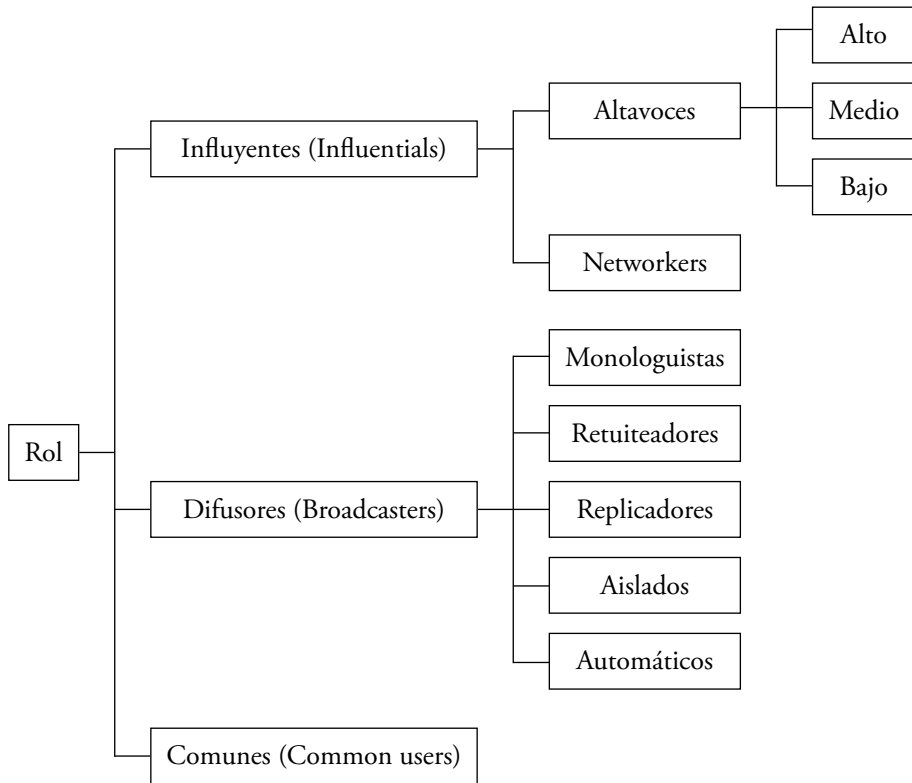
En ese sentido es conveniente que, en primer lugar, definamos qué entendemos por roles de usuario y cómo los ha venido tratando la literatura sobre utilización de redes sociales. Por rol de usuario entendemos el comportamiento que exhiben diferentes actores a través del uso de mecanismos específicos proporcionados por las redes sociales, como por ejemplo sus botones de compartir, de respuesta a otros mensajes, o de «me gusta». Los trabajos que han empleado este concepto han entendido, en ese sentido, que las redes

sociales no se articulan a través de un único tipo de usuario, sino por una gran variedad de ellos (Shwartz-Asher *et al.*, 2017). De esta forma, y en diferentes estudios, algunos investigadores se han centrado en clasificar estos usuarios atendiendo a ciertos rasgos o características de los mensajes o de los mecanismos utilizados. Por ejemplo, Quercia *et al.* (2011) discriminaron entre cinco tipos de usuario diferentes, dependiendo de sus seguidores, seguidos e incorporación en listas, y entre otros rasgos, del lenguaje empleado por estos. Por otro lado, Shwartz-Asher *et al.* (2017) han catalogado a los usuarios en relación con la complejidad y tipo de uso, según sean «light users» (reutilizan más contenido), «heavy users» (generan más contenido original) y «social bots» (pueden fomentar la desinformación). Al menos de forma teórica, estudiar estos roles es importante, ya que la diferenciación o segmentación de los usuarios podría permitir a los Gobiernos proveer servicios públicos diferenciados dependiendo de las características únicas de sus receptores (*id.*).

En ese sentido, nuestro trabajo recurre a una taxonomía de usuarios que nos permita clasificar los ministerios y organismos públicos estatales en España de acuerdo con los rasgos que nos interesan. Fundamentalmente, el trabajo acude a una de las categorizaciones más recientes, propuesta por Congosto (2016; 2018), en relación con la propagación de mensajes en Twitter y que, por tanto, conecta con nuestro interés investigador por el fomento de la transparencia externa (difusión de mensajes al exterior a través de estos medios de interacción bidireccional) y participación (empleo de estos mensajes como motor, dependiente de su contenido, para fomentar el *feedback* ciudadano). El gráfico 1, extraído de Congosto (2016), muestra las diferentes categorías de la taxonomía propuesta.

- a) *Influyentes*. Se trata de aquellos usuarios (en nuestro caso, ministerios o organismos del sector público institucional estatal) clasificados según su capacidad de ser retransmitidos. Dentro de esta categoría, encontramos dos posibles tipos: los 1) *altavoces* (dependiendo de si su *volumen* es alto, medio o bajo), entendiéndolos como aquellos usuarios capaces de amplificar sus tuits, y cuyo número de retuits recibidos es, al menos, tres veces mayor (altavoces bajos), diez veces mayor (altavoces medios) o cien veces mayor (altavoces altos) que el volumen de tweets publicados, y 2) los *networkers*, que mantienen una alta actividad en los tuits, sosteniendo un equilibrio entre tuits emitidos, difusión de información y retuits recibidos.
- b) *Difusores*, divididos en las siguientes categorías: 1) *monologuistas*, usuarios que manifiestan una alta participación publicando sus propios tuits, pero recibiendo muy pocas retransmisiones; 2) *retuiteadores*, usuarios que muestran una alta actividad haciendo retuit, es



Gráfico 1. *Taxonomía de roles de usuario*

Fuente: Congosto (2016).

decir, difundiendo información pública, pero menos publicando sus propios tuits; 3) *replicadores*, cuando la mayoría de sus tuits corresponden a respuestas; 4) *aislados*, usuarios que no hacen ni tampoco reciben retuits, y 5) *automáticos*, usuarios cuya mayoría de tuits proceden de sindicación (a través de aplicaciones como, por ejemplo, Twitterfeed o Dlv.it).

- c) *Usuarios comunes*, es decir, usuarios que no muestran ninguna de las características mencionadas anteriormente, y cuyos usos no permiten reflejar ningún comportamiento significativo en Twitter.

En términos generales, y en relación con esta clasificación y a la teoría anteriormente presentada, pueden generarse algunas expectativas. Por un lado, cabría esperar que los ministerios se ubicasen fundamentalmente en las categorías de altavoces. Esto es así, pues su estrategia de difusión de información

pública será meramente activa (*push*), generando su propia información y esperando la difusión por parte de otros en atención al carácter institucional de la información y de la institución que la emite. La rigidez y falta de flexibilidad que acompaña a estas organizaciones hace difícil observar roles más equilibrados como el de los *networkers*, replicadores o retuiteadores. Al contrario, en el caso de los organismos del sector público institucional estatal cabría esperar estrategias más participativas y equilibradas, donde los organismos no solo esperen a que la información pública sea difundida, sino también sean partícipes de la difusión de la información de otros organismos o incluso de la generada por la ciudadanía en relación con su institución. En este último caso estaríamos hablando de datos generados por el ciudadano (Meijer y Potjer, 2018), que serían aprovechados por la organización pública en cuestión.

### III. METODOLOGÍA

Este artículo trata de explorar las diferencias en el uso de redes sociales entre las unidades centrales de los ministerios y los organismos del sector público institucional estatal. Para ello, nuestro análisis se centra en Twitter y recurre al uso de técnicas de extracción de *big data*, catalogando a estos organismos de acuerdo con los rasgos derivados de su actividad en esa red social. Esto es, en atención al uso que cada uno de estos actores hace de los diferentes mecanismos que ofrece Twitter para establecer interacciones, como los retuits o las respuestas a mensajes. La selección de Twitter se basó en la facilidad de extracción de datos que esta red social ofrece a los investigadores (Congosto, 2016), y también por la amplia adopción que ha tenido en las Administraciones públicas españolas (Rodríguez-Bolívar y Alcaide 2018; Bonsón *et al.*, 2012). Aunque no podamos todavía identificar una relación causal, explorar estos roles puede ser útil para discernir diferencias en la sofisticación con la que estos organismos están fomentando la transparencia y participación a través de estos canales.

Para catalogar a los ministerios y agencias estatales en función de esta taxonomía, se efectuó una descarga de datos de Twitter, extrayéndose diversas métricas de acuerdo con la taxonomía presentada. La extracción de tuits se efectuó la semana del 3 de junio de 2019 para los diecisiete ministerios conformados para el último año de la XII legislatura democrática en España (basándose en su reconfiguración tras la moción de censura que prosperó con la propuesta del presidente Pedro Sánchez como nuevo presidente del Gobierno de España) y para diecisiete agencias estatales/organismos autónomos dependientes de esos ministerios. Para la extracción se empleó la herramienta de software libre *t-hoarder\_kit* ([https://github.com/congosto/t-hoarder\\_kit](https://github.com/congosto/t-hoarder_kit)). A

través de este software se obtuvieron los últimos 3200 tuits para cada una de las cuentas estudiadas. La tabla 1 nos muestra un listado completo de las mismas. Para cada uno de los ministerios se seleccionó una agencia estatal/organismo autónomo (o entidad equivalente), en función de su posible potencial (seguidores, seguidos y actividad basada en observaciones previas) en redes sociales.

Tabla 1. *Relación de ministerios y organismos públicos estatales seleccionados para el análisis*

Ministerio	Twitter	Organismos públicos estatales	Twitter
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	@mapagob	Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)	@Seguro_Agrario
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	@MAECgob	Instituto Cervantes	@InstCervantes
Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades	@CienciaGob	Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)	@CSIC
Ministerio de Cultura y Deporte	@culturagob	Museo del Prado	@museodelprado
Ministerio de Defensa	@Defensagob	Unidad Militar de Emergencias	@UMEGob
Ministerio de Economía y Empresa	@_minecogob	Red.es	@redpuntoes
Ministerio de Educación y Formación Profesional	@educaciongob	Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación de Profesorado	@educaINTEF
Ministerio de Fomento	@fomentogob	RENFE	@Renfe
Ministerio de Hacienda	@Haciendagob	Agencia Tributaria (AEAT)	@informaticaaeat

.../...

.../...

<b>Ministerio</b>	<b>Twitter</b>	<b>Organismos públicos estatales</b>	<b>Twitter</b>
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	@mincoturgob	Paradores Nacionales	@paradores
Ministerio de Justicia	@justiciagob	Centro de Estudios Jurídicos	@CEJMJUSTICIA
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad	@M_Presidencia	Patrimonio Nacional	@realessitios
Ministerio de Política Territorial y Función Pública	@territorialgob	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	@INAP_ES
Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social	@sanidadgob	INJUVE	@InjuveSpain
Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	@empleogob	Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)	@empleo_SEPE
Ministerio del Interior	@interiorgob	Policía Nacional	@policia
Ministerio para la Transición Ecológica	@mitecogob	Agencia Estatal de Meteorología (AEMET)	@AEMET_Esp

*Fuente:* elaboración propia.

El tratamiento de los datos descargados para clasificarlos en función de la taxonomía de roles se efectuó como sigue. En primer lugar, se empleó la misma aplicación (*t-boarder\_kit*), que incorpora internamente un algoritmo capaz de clasificar los tuits y sus metadatos relacionales según las métricas del usuario, en función de su actividad e impacto. Para la clasificación en relación con las categorías de la taxonomía de roles, el programa se basó en un pseudocódigo integrado dentro del algoritmo, que detallamos en la tabla 2. A través de cada una de las instrucciones, se produce la operacionalización de las diferentes categorías de la taxonomía que hemos detallado en el apartado anterior.

Tabla 2. *Operacionalización de las categorías de la taxonomía*

<b>Rol</b>	<b>Condición del pseudocódigo</b>
<i>Altavoz</i>	Retuits recibidos son tres veces mayores ( <i>altavoz bajo</i> ), diez veces mayores ( <i>altavoz medio</i> ) o cien veces mayores ( <i>altavoz alto</i> ) que el volumen de tuits posteados
<i>Networker</i>	Número de tuits posteados igual o superior a la media total, Número de retuits enviados igual o superior a la media, Número de retuits recibidos/retuits enviados igual o superior a 0,5
<i>Monologuista</i>	Número de tuits posteados igual o superior a la media total, Número de retuits recibidos/tuits posteados igual o inferior a 0,3
<i>Retuiteador</i>	Número de tuits posteados igual o superior a la media total, Número de retuits enviado/tuits posteados igual o superior a 0,5
<i>Replicador</i>	Número de respuestas a tuits enviados/tuits posteados igual o superior a 0,6
<i>Aislado</i>	Número de retuits enviados y de retuits recibidos equivalente a 0
<i>Automático</i>	La mayor parte de sus tuits proceden de agregadores de contenido o han sido posteados de forma automática
<i>Común</i>	No es posible clasificar de acuerdo con patrones (muy poca actividad)

*Fuente:* elaboración propia a partir de Congosto (2016).

Adicionalmente, otras estadísticas también fueron tomadas en cuenta en relación con el rol de ministerios y organismos públicos estatales en Twitter. Entre ellas, cabe destacar la ratio de uso de *hashtag* (número de *hashtags*/número total de tuits), la ratio de respuestas a tuits (número de respuestas emitidas/número total de tuits), la ratio de uso de multimedia (número de mensajes con imágenes o vídeos/número total de tuits) y la ratio de uso de enlaces (URL) (número de mensajes con enlaces/número total de tuits). La tabla 3 da cuenta de la operacionalización de estos indicadores:

Tabla 3. *Otros indicadores observados*

<b>Indicador</b>	<b>Condición del pseudocódigo</b>
<i>Ratio respuestas</i>	Número de respuestas emitidas/número total de tuits
<i>Ratio multimedia</i>	Número de mensajes con imágenes o vídeos/número total de tuits
<i>Ratio URL</i>	Número de mensajes con enlaces/número total de tuits
<i>Ratio hashtag</i>	Número de <i>hashtags</i> /número total de tuits

*Fuente:* elaboración propia a partir de Congosto (2016).

## IV. RESULTADOS

En este apartado mostramos algunos resultados exploratorios de nuestro trabajo. Los resultados se muestran separados según la naturaleza de la organización. Por un lado, se presentan los resultados en relación con los roles de usuarios detectados en los ministerios. Por otro, se presentan los datos atendiendo a los roles de usuario en los organismos públicos estatales.

### 1. ROLES DE USUARIO EN TWITTER DE LOS MINISTERIOS

En general, los ministerios pueden verse como parte de la estructura tradicional burocrática en España. Dentro del sector público, suelen ubicarse en un plano administrativo rígido (Olmeda *et al.*, 2017), caracterizado por su fuerte jerarquía y procedimentalización. En términos de adopción y uso de redes sociales existe en la gestión pública un cierto desconocimiento sobre cómo los ministerios están empleando estas redes y qué estrategias de uso e interacción han puesto en marcha (Rodríguez, 2017). Esto es así, en gran parte, por el peso que los estudios de adopción de redes sociales le han dado al sector público local (Criado y Villodre, 2020; Criado *et al.*, 2018; Ellison y Hardey, 2014; Bonsón *et al.*, 2012), habitualmente un nivel de gobierno más cercano al ciudadano y más proclive a establecer mecanismos de participación e interacción bidireccional en estas redes. Sin embargo, en muchas ocasiones las Administraciones locales no han aprovechado esos nuevos potenciales (Criado y Villodre, 2020; Criado *et al.*, 2017). En esa misma línea, los pocos trabajos que hemos podido analizar sobre la adopción y uso de redes sociales en ministerios han detectado que, si bien su presencia en redes sociales parece generalizada, su utilización para la escucha activa, el fomento de la participación o la reutilización de la información generada por otros actores es muy escasa (Rodríguez, 2017; Mergel, 2013). En la mayoría de los casos, este nivel parece más centrado en lanzar mensajes de provisión de información institucional y autopromoción de sus políticas y servicios (Rodríguez, 2017; Zheng y Zheng, 2014).

En consecuencia, la tabla 4 nos muestra los resultados de nuestro análisis exploratorio para el caso de los ministerios analizados en España. De ella deben extraerse varias observaciones. En términos globales, y en base a la muestra obtenida, la totalidad de los ministerios analizados se ubica bajo la categoría de *altavoz* como rol de usuario predominante en tanto a los usos de los mecanismos de estos organismos en Twitter. Esto implica que los ministerios están generando contenido que se está viendo retransmitido (retuiteado) de forma masiva. Es decir, el comportamiento más destacado de los ministerios en Twitter, en principio, es de tipo pasivo en relación con su capacidad

para amplificar sus tuits y llegar a una amplia audiencia. Esto debe ser considerado como algo implícito de organismos ampliamente conocidos, y con una base de seguidores que probablemente será elevada independientemente de la estrategia de redes sociales que estén llevando a cabo.

Dentro de ese grupo de altavoces merecen, sin embargo, especial atención los altavoces bajos y altos, pues representan dos extremos diferentes en grado de retransmisión. El Ministerio de Interior (@interiorgob) aparece catalogado como un altavoz alto, y es un caso particular, pues muestra ciertos rasgos de una estrategia más avanzada en redes sociales. Fundamentalmente, el Ministerio del Interior realiza fuertes esfuerzos en campañas dirigidas a prevención de riesgos, así como anuncios y autopromoción de actividades. Su actividad diaria se basa en la publicación constante de tuits, que habitualmente llevan gran cantidad de contenido multimedia (ratio de uso de multimedia de 0,67, que es de los más altos entre los ministerios analizados) y un uso extensivo de *hashtags* enfocados en campañas de prevención (1,16 de ratio). El uso multimedia destaca especialmente, y en su mayoría recoge imágenes de actos u operaciones, imágenes de carácter simbólico y, en algunas ocasiones, infografías enfocadas a reforzar la información sobre un determinado servicio público. El *hashtag*, muy útil para etiquetar contenido y generar comunidades en torno a él, es empleado para etiquetar determinados riesgos, actos y políticas.

Por otro lado, el Ministerio de Cultura y Deporte (@culturagob) y el Ministerio de Hacienda (@haciendagob) fueron catalogados por el algoritmo como altavoces bajos. Esto es, aunque la actividad principal que destaca en ambas cuentas es el número de retuits que reciben, este es muy bajo en comparación con el resto de ministerios. La cuenta del Ministerio de Cultura y Deporte presenta un uso de contenido multimedia elevado, nuevamente relacionado con actos, autopromoción de políticas y apertura de procedimientos, y una ratio de uso de multimedia elevado. Por su parte, la cuenta del Ministerio de Hacienda presenta niveles de contenido multimedia más bajos, si bien un uso más extensivo de *hashtag*, así como de la colocación de enlaces a contenidos externos en sus tuits.

En términos de interacción directa con usuarios a través del uso de las respuestas (*replies*), la tabla 4 muestra con claridad como ningún ministerio, con independencia de su rol, está utilizando prácticamente este mecanismo. En su cómputo total de tuits, ninguno de los ministerios estudiados parece destacar por respuestas a menciones u otras respuestas, a pesar de que una observación de la mayoría de sus perfiles nos permitirá comprobar cómo otras personas si parecen estar intentando interactuar con ellos. El caso más particular en relación con la ratio de respuestas parece ser el del Ministerio de Educación (@educaciongob), que sí parece ofrecer respuestas a las solicitudes

que ciertos ciudadanos les envían por Twitter (ratio de 0,3, el más alto de los detectados), normalmente sobre acceso a ciertos procedimientos o servicios, habitualmente incorporando un enlace a la página del Ministerio donde se ubica la solución al problema planteado.

Tabla 4. *Roles de usuario para los ministerios analizados en Twitter*

Twitter	Rol	Ratio respuestas	Ratio multimedia	Ratio URL	Ratio hashtag
@mapagob	Altavoz medio	0,026	0,546	0,426	2,418
@MAECgob	Altavoz medio	0,025	0,361	0,356	1,850
@CienciaGob	Altavoz medio	0,021	0,609	0,449	0,524
@culturagob	Altavoz bajo	0,059	0,455	0,550	0,958
@Defensagob	Altavoz medio	0,013	0,499	0,223	1,392
@_minecogob	Altavoz medio	0,044	0,270	0,336	1,180
@educaciongob	Altavoz medio	0,362	0,287	0,547	0,617
@fomentogob	Altavoz medio	0,064	0,261	0,364	1,426
@Haciendagob	Altavoz bajo	0,012	0,333	0,742	1,293
@mincoturgob	Altavoz medio	0,002	0,348	0,177	1,077
@justiciagob	Altavoz medio	0,089	0,250	0,381	0,583
@M_Presidencia	Altavoz medio	0,130	0,250	0,207	0,945
@territorialgob	Altavoz medio	0,146	0,688	0,243	1,154
@sanidadgob	Altavoz medio	0,026	0,417	0,299	1,452
@empleogob	Altavoz medio	0,014	0,224	0,396	1,126
@interiorgob	Altavoz alto	0,009	0,675	0,246	1,168
@mitecogob	Altavoz medio	0,028	0,506	0,483	0,898

*Fuente:* elaboración propia.

En relación con contenido de refuerzo y etiquetado del mensaje, como son la incorporación de multimedia (imagen y video), URL (enlaces directos a contenido de páginas web) y uso de *hashtag*, los resultados muestran ambivalencias y diferentes rutas, probablemente dependientes de las políticas y servicios específicos asociados a cada ministerio. En general, todas las cuentas



parecen estar empleando en mayor o menor medida contenido multimedia, si bien hay diferencias sustantivas, al menos en términos cuantitativos, siendo los ministerios del Interior, de Política Territorial y de Ciencia los que efectúan los usos más extensivos. En el uso de enlaces (URL), la ambivalencia se mantiene, aunque el caso del Ministerio de Hacienda (@haciendagob) despunta con una ratio de 0,74, ofreciendo habitualmente enlaces en sus publicaciones a la consulta de información exterior relacionadas con la publicación de informes, calendarios, y agendas de gobierno. Comportamiento similar ocurre con el uso del *hashtag*. El caso del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (@mapagob) (ratio de uso de *hashtag* de 2,4) aparece como un caso excepcional en ese sentido, ya que utiliza gran cantidad de *hashtags* relacionados con campañas de prevención de riesgos y alimentación.

En resumen, el uso de Twitter por parte de los ministerios españoles parece presentar diversas velocidades, dependiendo del caso observado. De forma general, los ministerios destacan por su elevado número de publicaciones originales de carácter informativo, bajo número de retuits enviados (es decir, no comparten contenido), y alto número de retuits recibidos (es decir, su contenido es muy compartido). Destacan, en general, por su bajo número de interacción según el uso de respuestas a otros usuarios. Y utilizan contenido multimedia, URL y *hashtags* de forma amplia para enriquecer su provisión de información, en algunos casos, generando así comunidad en torno a *hashtags* de campañas.

## 2. ROLES DE USUARIO EN TWITTER DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS ESTATALES

Como parte de una estrategia de huida de las estructuras inflexibles y rígidas de la Administración central, los procesos de agencialización se han configurado fuera de la estructura burocrática de los ministerios, permitiendo una gestión más flexible (Parrado, 2012) y centrada en el servicio que habitualmente refieren. En ese sentido, la literatura especializada ha prestado más atención a la adopción y uso de redes sociales por parte de estos organismos públicos estatales, destacando usos altamente participativos y colaborativos, especialmente en el campo de las emergencias y policía (Villodre y Criado, 2020; Chatfield y Reddick, 2018; Panagiotopoulos *et al.*, 2014; Meijer y Thaens, 2013), y también de la salud (Khan *et al.*, 2014), entre otros servicios. En ese sentido, cabría esperar diferencias en la utilización de las redes sociales y las interacciones generadas, mostrando usos más participativos.

La tabla 5 nos muestra la categorización según roles y otras estadísticas para las cuentas en Twitter de los organismos seleccionados. Como se aprecia, y a diferencia de lo que ocurría en el caso de los ministerios, estos organismos

parecen clasificados en torno a dos tendencias. Por un lado, su pertenencia al rol de *altavoz* que ya hemos comentado con anterioridad en el caso de los ministerios. Pero, por otro, en torno a la categoría de *networker*. Las agencias ubicadas en esta última parecen estar teniendo un equilibrio de actividad entre los retuits recibidos, el contenido original creado y los retuits enviados.

Hay varias cuentas interesantes que merecen una mención especial en esta categoría. Dos de ellas son precisamente las cuentas de Renfe (@renfe) y de la Agencia Tributaria (AEAT) (informaticaeat), cuya actividad no solo viene del número de amplificaciones, así como del contenido (habitualmente informativo) generado, sino también de su inmensa actividad en términos de respuestas a menciones de otros usuarios. Es importante señalar que algunas cuentas, como la de Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) (@seguro\_agrario), fueron ubicadas en esta categoría por el equilibrio mostrado entre el uso de estos mecanismos, a pesar de su baja actividad en la red social. Por otro lado, y en términos de *altavoz*, el caso de la Policía Nacional (@policia) destaca por la elevada influencia en términos de retuit de sus publicaciones. Aunque bien podría haber sido clasificada dentro de la categoría de *networker*, sin embargo, el algoritmo decide ubicarla como *altavoz*, pues su rasgo más característico es su capacidad para conseguir retransmisiones de contenido (probablemente por su gran cantidad de seguidores).

Tabla 5. *Roles de usuario para los organismos autónomos estatales analizados en Twitter*

Twitter	Rol	Ratio Respuestas	Ratio Multimedia	Ratio URL	Ratio Hashtag
@Seguro_Agrario	Networker	0,011	0.151	0.505	0.643
@InstCervantes	Altavoz medio	0,025	0.244	0.377	0.862
@CSIC	Altavoz medio	0,025	0.429	0.433	0.427
@museodelprado	Altavoz medio	0,539	0.268	0.213	0.502
@UMegob	Altavoz medio	0,061	0.452	0.140	1.538
@redpuntos	Altavoz bajo	0,034	0.571	0.437	2.387
@educaINTEF	Altavoz bajo	0,016	0.869	0.914	2.257
@Renfe	Networker	0,709	0.083	0.153	0.227
@informaticaeat	Networker	0,991	0.016	0.483	0.002
@paradores	Networker	0,344	0.483	0.502	0.587

.../...

.../...

Twitter	Rol	Ratio Respuestas	Ratio Multimedia	Ratio URL	Ratio Hashtag
@CEJMJUSTICIA	Networker	0,023	0.236	0.544	1.131
@realessitios	Altavoz medio	0,046	0.867	0.254	0.280
@INAP_ES	Networker	0,049	0.244	0.468	0.896
@InjuveSpain	Altavoz bajo	0,053	0.493	0.603	2.450
@empleo_SEPE	Altavoz medio	0,008	0.664	0.771	1.085
@policia	Altavoz alto	0,001	0.826	0.309	1.823
@AEMET_Esp	Altavoz bajo	0,002	0.819	0.751	1.282

Fuente: elaboración propia.

De forma general, las agencias estatales/organismos autónomos (y otros organismos asimilables) parecen estar utilizando las respuestas a otros usuarios de forma más extensa que los ministerios. Si bien es cierto que muchos de los organismos revisados no muestran apenas interacción según las respuestas emitidas, otros son muy destacables. El ejemplo más evidente es el caso de (@informaticaeat), con una ratio de respuesta de 0,99, la más elevada registrada. Esto es así probablemente por la orientación de la cuenta de la AEAT, muy enfocada a resolver problemas del ciudadano en relación con los aplicativos informáticos de la Agencia. Otro caso relevante es el de Renfe (@renfe), que a través de las respuestas trata de ofrecer un servicio público de atención al cliente, respondiendo a las menciones de sus usuarios sobre averías en el servicio de trenes, horarios, problemas de puntualidad, dudas, sugerencias y quejas.

Como ya ocurría con los ministerios, el comportamiento en relación con la inclusión de enlaces, contenido multimedia y *hashtags* es ambivalente y dependiente del servicio. En términos de multimedia, todos los organismos analizados en esta categoría están incorporando contenido, si bien son destacables el caso de la Agencia Estatal de Meteorología (@AEMET\_Esp), ofreciendo mapas meteorológicos de riesgos e imágenes de fenómenos, la cuenta de Patrimonio Nacional (@realessitios), con un contenido muy enfocado a través de imágenes y videos a la promoción de la cultura e historia española, y el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación de Profesorado (INTEF) (@educaINTEF), ofreciendo videos e imágenes de promoción de políticas educativas y actos, pero también infografías centradas en procesos pedagógicos y en su aplicación a materias educativas específicas (como las

matemáticas, la física o la lengua). En términos de uso de enlaces (URL), destacan los casos de AEMET, Servicio Público de Empleo Estatal (@empleo\_SEPE) y del INTEF, centrados en poner a disposición del público enlaces a recursos informativos variados.

En resumen, las cuentas de las agencias/organismos autónomos analizados en Twitter parecen mostrar un comportamiento más ambivalente que en el caso de los ministerios. Algunas de ellas parecen estar más enfocadas al fomento de la participación y al uso de mecanismos interactivos en Twitter, aunque otra buena parte apenas utiliza esos instrumentos. Mientras que algunas agencias destacan por su rol equilibrado entre creación de contenido, compartición y retuits recibidos, otras, como ocurría con el caso de los ministerios, destacan por la difusión de su información. Es decir, no son meros receptores pasivos, sino partícipes activos en la diseminación de información pública. Finalmente, en términos de *hashtag*, URL y uso de multimedia, no se aprecian diferencias significativas a nivel agregado entre ambos organismos.

## V. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha realizado un análisis exploratorio a través del análisis de las redes sociales digitales dentro del sector público español. En concreto, este estudio ha elaborado una revisión de la literatura sobre las últimas transformaciones en la gestión pública que, asumiendo los postulados de la nueva gestión pública (NGP), sugieren que la creación de agencias permite una alteración de las relaciones jerárquicas presentes en las Administraciones tradicionales (García-Juanatey *et al.*, 2017; Parrado, 2012; Verschuere *et al.*, 2006). Lo anterior abriría la puerta a una mayor transparencia y rendición de cuentas, sobre todo gracias a las nuevas oportunidades que brindan las TIC. El estudio empírico realizado ha explorado los posibles usos y estrategias diferenciales de las redes sociales entre los ministerios y organismos del sector público institucional estatal de la AGE. Para ello se ha llevado a cabo la monitorización de su actividad a través de la red social Twitter. A partir de datos analizados mediante el empleo de una taxonomía capaz de catalogar cuentas de usuario, se han planteado una serie de conclusiones.

En primer lugar, los resultados han mostrado algunas diferencias en el uso de la plataforma Twitter entre los ministerios y las agencias/organismos autónomos objeto de estudio. Por un lado, los ministerios muestran diversas velocidades en el uso de la plataforma Twitter, si bien destacan por su elevado número de publicaciones originales de carácter informativo, bajo número de retuits enviados (es decir, no comparten contenido), y alto número de retuits recibidos (es decir, su contenido es muy compartido). También destacan, en

general, por su bajo número de interacción según el uso de respuestas a otros usuarios, utilizando contenido multimedia, URL y *hashtags* de forma amplia para enriquecer su provisión de información, en algunos casos, generando así comunidad en torno a *hashtags* de campañas. En ese sentido, los ministerios parecen actuar como meros receptores pasivos: generar información pública y esperan que sea compartida. Sin embargo, no parecen tender a compartir información pública de otros organismos o a aprovechar la información generada por los ciudadanos.

Por su lado, los perfiles de las agencias/organismos autónomos analizados en Twitter parecen mostrar un comportamiento menos homogéneo que en el caso de los ministerios. Algunas de estas agencias parecen estar más enfocadas al fomento de la participación y al uso de mecanismos interactivos en Twitter, aunque otra buena parte apenas utiliza esos instrumentos. Mientras que algunas agencias destacan por su rol equilibrado entre creación de contenido, compartición y retuits recibidos, otras, como ocurría con el caso de los ministerios, destacan por la exclusiva difusión de su información. En términos de *hashtag*, URL y uso de multimedia, no se aprecian diferencias significativas a nivel agregado entre ambos tipos de organismos. En ese sentido, estos organismos toman un papel mucho más activo en la generación y difusión de información pública. La catalogación de algunos de estos organismos en la categoría de *networker* sugiere una tendencia a aprovechar la información generada por otros actores y a contribuir con su difusión,

Dicho lo anterior, las diferencias entre ambos tipos de organizaciones públicas quizá no sean tan pronunciadas como se previó inicialmente. La literatura sobre NGP sugiere diferencias en la aproximación a la transparencia y rendición de cuentas entre las administraciones públicas tradicionales y las agencias públicas (Curtin y Meijer 2006; Pollit, 1995), disponiendo estas últimas de más incentivos para desarrollar ese tipo de prácticas, sobre todo en la dimensión TIC (Curtin y Meijer, 2006; Grimmelikhuijsen, 2012; Grimmelikhuijsen y Welch, 2012; Meijer, 2013). Nuestro estudio ha puesto de relieve que más allá de diferencias de calado en cuanto a la transparencia a través de redes sociales, donde realmente parecen existir diferencias es en la orientación a la interacción con la ciudadanía. En otras palabras, frente a una transparencia entendida como una mera publicación de información, un estadio desarrollado de manera equivalente en ambos tipos de organizaciones, nuestros datos confirman que las diferencias se expresan de una manera más clara en la voluntad de interactuar con los ciudadanos. Se trata de ir más allá de una mera transparencia unidireccional (aunque sea externa), de forma que se pueda involucrar a la ciudadanía en prácticas que requieren su colaboración, lo que podríamos caracterizar como transparencia bidireccional.

A partir de aquí, las vías de trabajo de futuro muestran también algunas de las limitaciones con las que cuenta esta investigación. En primer lugar, resulta evidente que la muestra de casos no es lo suficientemente amplia como para extraer conclusiones generalizables, por lo que será necesario disponer de mayor número de observaciones. En segundo lugar, en futuros trabajos sería deseable conocer si estas conclusiones son extrapolables a otras plataformas sociales (por ejemplo, Facebook). Por otro lado, si bien la taxonomía de roles de usuario presentada tiene un alto potencial explicativo, sería necesario también profundizar en el análisis de los contenidos emitidos por las organizaciones públicas analizadas. Esto último será especialmente útil a través de la catalogación del contenido de tuits en atención a distintos tipos de transparencia, como *input transparency*, *process transparency* o *output transparency*, entre otras. Adicionalmente, sería interesante avanzar hacia el análisis empírico-explicativo para determinar causas detrás de los usos diferenciales, y si las propias características del paradigma de la NGP inciden realmente en dichas diferencias. Finalmente, futuras revisiones deberían realizar un análisis interno de cada uno de los grupos de perfiles o roles en función de las áreas temáticas de cada organismo o ministerio, así como analizar las relaciones entre cuentas ministeriales y de organismos del sector público institucional estatal mediante técnicas como el análisis de redes sociales, combinado con el análisis de sentimiento. En suma, con este estudio se ha explorado una línea de trabajo en torno a las nociones de transparencia y rendición de cuentas, NGP y TIC, que tendrá mayor potencial de desarrollo, sobre todo, en la medida que se realicen aproximaciones comparadas en otros contextos nacionales.

### **Bibliografía**

- Barberis, P. (1998). The New Public Management and a New Accountability. *Public Administration*, 76 (3), 451-470. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00111>.
- Barzelay, M. (1999). How to argue about the new public management. *International Public Management Journal*, 2 (2), 183-216. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(00\)89035-2](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)89035-2).
- Bonsón, E., Royo, S. y Ratkai, M. (2015). Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. *Government Information Quarterly*, 32, 52-62. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.11.001>.
- Bonsón, E., Torres, L., Royo S. y Flores F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 29, 123-132. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.10.001>.
- Canel, M. J. y Luoma-aho, V. (2018). *Public sector communication. Closing gaps between citizens and organizations* (pp. 280). Boston: Wiley-Blackwell. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/9781119135630>.

- Chatfield, A. T. y Reddick C. (2018). All hands on deck to tweet #sandy: Networked governance of citizen coproduction in turbulent times. *Government Information Quarterly*, 35, 259-272. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.09.004>.
- Chatfield, A. T., Scholl, H. J., y Brajawidagda, U. (2013). Tsunami early warnings via twitter in government: Net-savvy citizens' coproduction of time-critical public information services. *Government Information Quarterly*, 30 (4), 377-386. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.021>.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2002). Symposium on Accountability, Publicity and Transparency. *New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens. The Journal of Political Philosophy*, 10 (3), 267-295. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00153>.
- Congosto, M. (2018). Digital sources: a case study of the analysis of the recovery of historical memory in Spain on the social network Twitter. *Culture and History Digital Journal*, 7 (2). Disponible en: <https://doi.org/10.3989/chdj.2018.015>.
- Congosto, M. (2016). *Caracterización de usuarios y propagación de mensajes en Twitter en el entorno de temas sociales*. Madrid: Universidad Carlos III.
- Criado, J. I. y Villodre, J. (2020). Delivering public services through social media in European local governments. An interpretative framework using semantic algorithms. *Local Government Studies*. 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1729750>.
- Criado, J. I. y Gil-García, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 32, 5. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2019-0178>.
- Criado, J. I., Rojas-Martín, F. y Gil-García, J. R. (2017). Enacting social media success in local public administrations: An empirical analysis of organizational, institutional, and contextual factors. *International Journal of Public Sector Management*, 30 (1), 31-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2016-0053>.
- Criado, J. I. y Villodre, J. (2018). Comunicando datos masivos del sector público local en redes sociales. Análisis de sentimiento en Twitter. *Profesional de la Información*, 27, 3. Disponible en: <https://doi.org/10.3145/epi.2018.may.14>.
- Curtin, D. y Meijer, A. (2006). Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents. *Information Polity*, 11 (2), 109-122. Disponible en: <https://doi.org/10.3233/IP-2006-0091>.
- De Fine Licht, J., Naurin D., Esaiasson, P. y Gillham, M. (2014). When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance*, 27 (1), 111-134. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12021>.
- DePaula, N., Dincelli, E. y Harrison, T. (2018). Toward a typology of government social media communication: Democratic goals, symbolic acts and self-presentation. *Government Information Quarterly*, 35, 98-108. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.10.003>.
- Drechsler, W. (2005). The Re-Emergence of «Weberian» Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur-Administrative Culture*, 6, 94-108.

- Ellison, N. y Hardey, M. (2014). Social media and local government: Citizenship, consumption and democracy. *Local Government Studies*, 40 (1), 21-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.799066>.
- European Commission (2017). My Region, My Europe, Our Future: Seventh report on economic, social and territorial cohesion.
- Finel, B. I. y Lord, K. M. (1999). The Surprising Logic of Transparency. *International Studies Quarterly*, 43 (2), 315-339. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00122>.
- Frederickson, G. H. y Smith, K. B. (2003). The Public Administration Theory Primer. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2), 253-257.
- García-Juanatey, A., Jordana, J., Parrado, S., Pascual, L., Salvador M. y Sancho, D. (2017). Las agencias públicas en España: percepciones sobre autonomía y rendición de cuentas. *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 61-82. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.43.03>.
- Gerring, J. y Thacker, S. C. (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34 (2), 295-330. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123404000067>.
- Gil-García, J. R., Zhang, J. y Puro-Cid, G. (2016). Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view. *Government Information Quarterly*, 33 (3), 524-534. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.03.002>.
- Grimmelikhuijsen, S. y Meijer, A. (2014). Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (1), 137-157. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/mus048>.
- Grimmelikhuijsen, S. y Welch, E. (2012). Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, 78 (1), 562-571. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02532.x>.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). A good man but a bad wizard. About the limits and future of transparency of democratic governments. *Information Polity*, 17, 293-302. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02532.x>.
- Heald, D. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, 81 (4), 723-759. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00369.x>.
- Hodge, G. A. y Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67 (3), 545-558. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x>.
- Hood, C. y Heald, D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001>.
- Hood, C. y Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3), 267-282. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/muh019>.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Jukic, T. y Merlak, M. (2017). The use of social networking sites in public administration: The case of Slovenia. *Electronic Journal of E-Government*, 15 (1), 2-18.



- Kallinikos, J. (2004). The social foundations of the bureaucratic order: Bureaucracy and its alternatives in the age of contingency. *Organization*, 11, 13-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1350508404039657>.
- Khan, G. F., Hoffman, M. C. y Misztur, T. (2014). Best practices in social media at public, nonprofit, education, and health care organizations. *Social Sciences Computer Review*, 32 (5), 571-574. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0894439314525024>.
- Lægreid, P. y Verhoest, K. (eds.) (2010). *Governance of public sector organizations: Proliferation, autonomy and performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230290600>.
- Lin, X., Lachlan, K. y Spence, P. R. (2016). Exploring extreme events on social media: A comparison of user reposting/retweeting behaviors on twitter and Weibo. *Computers in Human Behavior*, 65, 576-581. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.chb.2016.04.032>.
- Maggetti, M. y Verhoest, K. (2014). Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: a state of the field and ways forward. *International Review of Administrative Sciences*, 80 (2), 239-256. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0020852314524680>.
- Medaglia, R. y Zheng, L. (2017). Mapping government social media research and moving it forward: A framework and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 34 (3), 496-510. Disponible: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.06.001>.
- Meijer, A. J. y Potjer, S. (2018). Citizen-generated open data: An explorative analysis of 25 cases. *Government Information Quarterly*, 35 (4), 613-621. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.004>.
- Meijer, A. (2017). Datapolis: A Public Governance Perspective on «Smart Cities». *Perspectives on Public Management and Governance*, 1 (3), 195-203. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx017>.
- Meijer, A. J. y Torenvlied, R. (2016). Social media and the new organization of government communications: An empirical analysis of Twitter usage by the Dutch police. *The American Review of Public Administration*, 46 (2), 143-161. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0275074014551381>.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73 (3), 429-439. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.12032>.
- Meijer, A. y Thaens, M. (2013). Social media strategies: Understanding the differences between North American police departments. *Government Information Quarterly*, 30 (4), 343-350. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.023>.
- Mergel, I. (2017). Building Holistic Evidence for Social Media Impact. *Public Administration Review*, 77 (4), 489-495. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.12780>.
- Mergel, I. (2013). A Framework for Interpreting social media interactions in the public sector. *Government Information Quarterly*, 30, 327-334. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.015>.
- Mulgan, R. (2000). «Accountability»: An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, 78 (3), 555-573. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>.
- Olmeda, J. A., Parrado, S. y Colino, C. (eds.) (2017). *Las Administraciones públicas en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). Recomendación sobre la Integridad Pública.

- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998). *Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government*. New York: Penguin Books.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading: Adison Wesley.
- Panagiotopoulos, P., Bigdeli, A. Z. y Sams, S. (2014). Citizen-government collaboration on social media: The case of twitter in the 2011 riots in England. *Government Information Quarterly*, 31 (3), 349-357. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.014>.
- Parrado, S. (2012). La reforma del Estado durante el período democrático. En J. A. Olmeda., S. Parrado. y C. Colino. (eds.). *Las Administraciones públicas en España* (pp. 95-122). Madrid: Tirant lo Blanch.
- Pollitt, C. (1995). Justification by works or by faith? Evaluating the new public management. *Evaluation*, 1 (2), 133-154. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F13563890950100202>.
- Quercia, D., Ellis, J., Capra, L. y Crowcroft, J. (2011). In the mood for being influential on twitter. *Proceedings 2011 IEEE International Conference on Privacy, Security, Risk and Trust* (pp. 307-314). London: University of Cambridge. Disponible en: <https://doi.org/10.1109/PASSAT/SocialCom.2011.27>.
- Reynaers, A. M. y Grimmeliikhuijsen, S. (2015). Transparency in public-private partnerships: Not so bad after all? *Public Administration*, 93 (3), 609-626. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/padm.12142>.
- Rodríguez, R. (2017). ¿En camino hacia el gobierno 2.0?: análisis del uso de redes sociales por los ministerios españoles para fomentar la transparencia y la participación ciudadana. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 23 (2), 937-954. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/ESMP.58025>.
- Rodríguez-Bolivar, M. P. y Alcaide, L. (2018). Political Ideology and Municipal Size as Incentives for the Implementation and Governance Models of Web 2.0 in Providing Public Services. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 5 (1), 36-62. Disponible en: <https://doi.org/10.4018/IJPADA.2018010103>.
- Rowe, G. y Gammack, J. G. (2004). Promise and perils of electronic public engagement. *Science and Public Policy*, 31 (1), 39-54. Disponible en: <https://doi.org/10.3152/147154304781780181>.
- Schillemans, T. (2011). Does horizontal accountability work? Evaluating potential remedies for the accountability deficit of agencies. *Administration and Society*, 43 (4), 387-416. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0095399711412931>.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 8, 2. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0053-8>.
- Shwartz-Asher, D., Chun, S. A. y Adam, N. R. (2017). Knowledge behavior model of e-government social media users. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11 (3), 456-475. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/TG-02-2017-0014>.
- Sorensen, E. y Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87 (2), 234-258. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>.

- Summers, J. y Nowicki, M. (2006). Pricing transparency or smoke screen? *Healthcare Financial Management*, 60 (12), 134-136.
- Transparency International (2020). *Annual Report 2019*.
- Verschuere, B., Verhoest, K., Meyers, F. y Peters, G. (2006). Accountability and accountability arrangements in public agencies. En C. Tom. y P. Laegreid. (eds.). *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state* (pp. 268-300). London: Edward Elgar.
- Villodre, J. y Criado, J. I. (2020). User roles for emergency management in social media: Understanding actors' behavior during the 2018 Majorca Island flash floods. *Government Information Quarterly*, 37 (4). Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101521>.
- Villoria, M. (2014). La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 7, 85-103. Disponible en: <https://bit.ly/3t-fyDUU>.
- Welch, E., Hinnant, C. C. y Moon, J. M. (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (3), 371-391. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui021>.
- Yuan, Q. y Gascó, M. (2018). Citizens' use of microblogging and government communication during emergencies: A case study on water contamination in Shanghai. *First Monday*, 23 (4). Disponible en: <https://doi.org/10.5210/fm.v23i4.8367>.
- Zavattaro, S. M., French, P. E. y Mohanty, S. D. (2015). A sentiment analysis of U. S. local government tweets: The connection between tone and citizen involvement. *Government Information Quarterly*, 32, 333-341. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.03.003>.
- Zheng, L. y Zheng, T. (2014). Innovation through social media in the public sector: Information and interactions. *Government Information Quarterly*, 31 (1), 106-117. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.01.011>.

# DETERMINANTES DE LA PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA (1990-2016)

Determinants of legislative corruption perception  
in Latin America (1990-2016)

ANA BELÉN BENITO SÁNCHEZ

Universidad Complutense de Madrid (UCM)  
anabeben@ucm.es

ARACELI MATEOS DÍAZ

Universidad de Salamanca (USAL)  
amd@usal.es

## *Cómo citar/Citation*

Benito Sánchez, A. B. y Mateos Díaz, A. (2021).  
Determinantes de la percepción de corrupción  
legislativa en América Latina (1990-2016).  
*Revista de Estudios Políticos*, 192, 221-252.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.192.08>

## **Resumen**

Este trabajo identifica los cambios y continuidades en la percepción de la corrupción legislativa en América Latina en el periodo 1990-2016. A partir de los datos de opinión del proyecto «Varieties of Democracy» de la Universidad de Gotemburgo y el Instituto Kellogg, se explora el peso que podrían tener variables partidistas e institucionales sobre la percepción de la existencia de actividades ilícitas en los legislativos latinoamericanos. Los datos revelan que la ausencia de mecanismos de control y fiscalización ejercidos por el órgano legislativo y la jurisdicción ordinaria, la mercantilización de la movilización electoral y el peso de los intereses particularistas frente al bien común, son los factores que incrementan la probabilidad de percibir como corrupta la labor parlamentaria.

## **Palabras clave**

Corrupción; legislaturas; percepciones de expertos; América Latina.

**Abstract**

This work identifies changes and continuities in expert perceptions about legislative corruption in Latin America since democratic consolidation in 1990 to 2016. We use public opinion data from «Varieties of Democracy» project from Gothenburg University and Kellogg Institute, to explore the effect of partisan variables, and institutional variables, on the perception of legislative corruption in Latin America. Data shows that the lack of control by the legislative opposition and the ordinary courts, the commodification of electoral mobilization and the primacy of particularistic interests over the common good, are variables that increase the probability of perceiving parliamentary work as corrupt.

**Keywords**

Corruption; legislatures; expert's perceptions; Latin America.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO TEÓRICO E HIPÓTESIS. III. DATOS Y MÉTODO. IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN: 1. Variable dependiente. 2. Variables independientes. 3. Análisis explicativo. IV. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA. ANEXOS.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

El Parlamento es el órgano de poder político más importante en democracia (Lijphart, 1991). Su función fiscalizadora convierte a los legislativos en actores clave para la gobernabilidad, ya que vigilan la eficacia de las políticas públicas y frenan los posibles abusos de poder. La fortaleza de estas competencias ha demostrado ser garantía del control entre poderes y estímulo para la construcción del sistema de partidos (Fish, 2006). Sin embargo, a pesar de ser numerosos los estudios acerca de las causas y consecuencias de la corrupción en el Ejecutivo (Rose-Ackerman, 1999; Treisman, 2000; Fisman y Gatti, 2002; Adsera, Boix y Payne, 2003; Kaufmann, 2005), poco sabemos de los factores que contribuyen a la percepción que diferentes actores tienen de la existencia y alcance de las actividades ilícitas con fines lucrativos en sede parlamentaria.

En este trabajo nos preguntamos por qué la corrupción legislativa en América Latina es percibida con mayor intensidad en unos países, mientras que en otros la dimensión del fenómeno no representa un rasgo distintivo. Utilizamos los datos de opinión de la encuesta de expertos «Varieties of Democracy» (V-Dem Project) con información acerca de la percepción de la frecuencia con la que los legisladores latinoamericanos transgreden la legalidad en el ejercicio de sus funciones en el periodo 1990-2016. Para ello, exploramos el peso que pudieran tener en dicha valoración elementos partidistas, de representación, receptividad de las políticas y la acción fiscalizadora de actores del entramado de control entre poderes. El análisis estadístico revela que la mercantilización de la movilización electoral, una débil oposición legislativa fiscalizadora, las decisiones políticas dominadas por intereses particularistas frente al bien común y la ausencia de independencia de las cortes ordinarias, son las variables que más influyen en la percepción de los expertos acerca de la corrupción en los Parlamentos latinoamericanos.

Con este propósito el artículo se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se hace un repaso a las principales aportaciones de la literatura y

se plantean las hipótesis que sustentan la elección de las variables explicativas. En segundo lugar, se justifica el enfoque metodológico, la selección de los casos y la medición de los indicadores. Tras presentar los resultados, en el apartado de conclusiones se subrayan los hallazgos más relevantes acerca del impacto que pudieran tener las percepciones de corrupción en el seno de las legislaturas nacionales para la legitimidad y el ejercicio de las funciones de representación, normativas y de fiscalización.

## II. MARCO TEÓRICO E HIPÓTESIS

La corrupción política es un mal uso del poder público encomendado con graves repercusiones sociales, económicas e institucionales. La percepción de corrupción y la constatación judicial de su existencia erosionan el capital social (Levi, 1996), frenan el desarrollo económico (Kaufmann, 2005) y cercenan la calidad de la democracia (Villoria, 2018). Teniendo en cuenta los rasgos que concitan mayor acuerdo en la literatura, puede ser entendida como el abuso de posición de un servidor público para conseguir un beneficio directo o indirecto, infringiendo las normas penales, administrativas o éticas que regulan el comportamiento de ese colectivo (Villoria y Jiménez, 2012).

En esta investigación sobre la percepción de corrupción en sede parlamentaria utilizamos la definición de Coppedge *et al.* (2018) para conceptualizar nuestra variable dependiente (VD) *corrupción legislativa* como el abuso de posición de los miembros del legislativo con fines lucrativos. La obtención de este lucro puede proceder de: a) aceptar sobornos en la gestión legislativa; b) ejercer de seguidor de contratos públicos para sus propias empresas, las de amigos, de familiares o de aquellos que le apoyan políticamente; c) favorecer a empresas a cambio de oportunidades de empleo una vez que abandone la legislatura (puertas giratorias), y/o d) el uso personal del dinero público o de las donaciones recibidas en campaña (*ibid.*: 132). Por tanto, incluye desde el sesgo particularista de su función normativa con fines económicos o profesionales que desvirtúa el mandato general de representación, hasta el peculado en sentido estricto.

Para explicar por qué la corrupción legislativa es percibida en América Latina con mayor intensidad en unos países que en otros, analizamos el efecto de variables de naturaleza partidista, del tipo de representación, receptividad y control entre poderes cuyo efecto causal ha sido destacado por la literatura.

Con respecto a la *dimensión partidista*, exploramos el peso de cuatro decisiones de acción colectiva que han de adoptar los partidos: organización, financiamiento, democracia interna y disciplina. La literatura sobre la institucionalización de los sistemas de partidos ha destacado la importancia de la

organización de la vida partidista en el éxito electoral y en la calidad de la democracia (Mainwaring y Scully, 1995; Morlino, 1995; Mainwaring y Torcal, 2005). Una infraestructura estable que dé soporte a la burocracia partidista facilita la rutinización de los protocolos y el reconocimiento de las reglas del juego interno (North, 1993). Las estructuras aseguran la continuidad del partido en periodos no electorales, generando compromisos sólidos con los valores aceptados por sus integrantes (Panebianco, 1997; Levitsky, 1998). Puesto que algunas de estas dependencias internas son las encargadas de vigilar el cumplimiento de los estatutos o el comportamiento ético de sus miembros como gestores públicos, esperamos encontrar relación entre estabilidad de la organización partidaria y menor percepción de corrupción legislativa. De esta manera, cuanto más estable sea la estructura organizativa de los partidos, menor será la probabilidad de que los legisladores abusen de su posición con fines lucrativos.

La segunda de las decisiones de acción colectiva que afecta al funcionamiento del partido es la financiación. Su existencia garantiza el *fair play* de la competición democrática y la independencia de los actores en la representación del interés general frente a la injerencia de mandatos particulares (Casas y Zovatto, 2011; Zovatto, 2017). El grado de imbricación del candidato en la búsqueda de recursos para la campaña permite distinguir partidos de «empresarios-políticos» —en los que el propio candidato ha de satisfacer sus necesidades financieras— frente a otros en los que el «partido nodriza» consigue los fondos y los distribuye de manera más o menos centralizada (Alcántara, 2004: 187). En América Latina predominan los sistemas mixtos de financiamiento, aunque con gran protagonismo de las donaciones privadas, por lo que la región pudiera ser un escenario propicio para el tipo de intercambios lucrativos como la concesión de contratos a empresarios que sufragaron la campaña del legislador. Por ello, esperamos encontrar relación entre financiamiento público y una menor percepción de corrupción en las legislaturas estudiadas. Una mayor relevancia del financiamiento público en la campaña de candidatos y partidos revertiría en una menor probabilidad de que los legisladores dependan de donaciones que hagan permeable el mandato de representación a las exigencias particularistas y corruptas de sus financiadores.

La forma en que se seleccionan los candidatos a cargos representativos es un indicador del nivel de democracia interna en las organizaciones (Rahat y Hazan, 2001; Payne *et al.*, 2002; Martínez Rosón, 2011). Cuanto más plurales y participativos sean los métodos de selección, mayor será la transparencia (Sánchez Medero, 2018), la legitimidad (Ware, 1996) y el apego de los representantes a la voluntad de los electores. La democracia interna en los partidos políticos limita la oligarquización de sus cuadros (Freidenberg y Alcántara, 2009) y la corporativización de la representación (Langston, 2008; Wuhs,



2010; Solís y Cortez, 2019) que se produce cuando los grupos de interés acceden al hemiciclo. Por ello, esperamos encontrar relación entre descentralización de la selección de candidatos a legislador y una menor percepción de corrupción en el ejercicio de sus actividades. Así, cuanto más descentralizada sea la designación de las candidaturas a legislador, menor será la tendencia de los legisladores a verse constreñidos por las exigencias corporativistas y clientelares de los líderes del partido para mantenerse en la vida pública.

La última de las decisiones de acción colectiva tiene que ver con la «imposición de la obediencia» (Ozbudun, 1970). La actuación conjunta de la bancada facilita la agregación de intereses, así como el éxito legislativo de sus iniciativas (Bowler *et al.*, 1999; Sinclair, 2003). Con este propósito, los partidos establecen regímenes disciplinarios que aumenten el coste de las maniobras disidentes de los legisladores (Carey y Shugart, 1994; Owens, 2003). La actuación individualista pudiera estar motivada por un soborno para orientar la tramitación legislativa en contra de las preferencias programáticas compartidas, por lo que esperamos encontrar una menor percepción de corrupción cuando el partido habla como una sola voz colectiva en el Congreso. De esta manera, la existencia de cohesión legislativa y disciplina de la bancada repercutirá en una menor tendencia de los legisladores a involucrarse en actuaciones particularistas, instrumentales e ilegales.

Estos argumentos sobre el impacto de las cuatro decisiones de acción colectiva del partido sustentan la primera hipótesis de este trabajo:

*Hipótesis partidista (H1).* Cuanto mayor sea la institucionalización de la vida del partido como organización, menor será la percepción de corrupción legislativa.

Con respecto a la *dimensión representación*, estudiamos el peso de las decisiones de elección social que adoptan los partidos para configurar el nexo de unión con sus electores. Los sistemas de partidos programáticamente estructurados serían los únicos capaces de instaurar democracias plenas, ya que el vínculo programático es el que más se acerca al modelo de partido responsable y el que genera mayores niveles de gobernanza democrática (Kitschelt *et al.*, 2010). Aunque el tipo de relación clientelar es uno de los posibles modelos de *accountability* en democracia, y no requiere de la ilegalidad para su existencia, ambos fenómenos tienden a viajar juntos, ya que para sufragar las costosas máquinas clientelares se suele acudir a los circuitos de la corrupción (Máiz, 2003). En nuestro análisis nos fijamos en la contingencia de los objetivos de acción política (oferta) y en los esfuerzos que realizan los partidos para que los ciudadanos acudan a las urnas (movilización), puesto que ambos aportan pistas sobre el particularismo (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Otero y Rodríguez-Zepeda, 2015) y la mercantilización (Carlines y Love, 2015;

Manzetti y Rosas, 2015) del mandato de representación, respectivamente. Respecto a la oferta, cuanto mayor sea la presencia de vínculos programáticos e ideológicos, menor será la probabilidad de que los parlamentarios opten por una estrategia de representación particularista que deban financiar mediante prácticas corruptas. Por su parte, desde el lado de la movilización, a una mayor compra de votos para incentivar la participación electoral, mayor será la probabilidad de que los legisladores abusen de su posición para recuperar la inversión que hicieron en su campaña:

*Hipótesis representación (H2).* Cuanto más contingente sea el nexo de unión de los parlamentarios con los electores, mayor será la percepción de corrupción legislativa.

La tercera de las dimensiones estudiadas tiene que ver con la *receptividad* de las políticas a los intereses de la ciudadanía. La agregación de intereses en las instituciones públicas se lleva a cabo a través del diálogo razonado sumando preferencias divergentes e incluyendo otras nuevas compartidas por los ciudadanos (March y Olsen, 1984). De esta manera, en el hemiciclo se generan aspiraciones colectivas que han de ser satisfechas por los representantes, a quienes los electores han delegado la formulación de las políticas. Si bien la ley debe ser expresión de la voluntad general, diversos autores han demostrado que el proceso legislativo puede verse capturado por actuaciones extractivistas (Acemoglu y Robinson, 2012) y oportunistas (Krehbiel, 2004) que distorsionan la promoción del interés general. En este sentido, esperamos encontrar una relación positiva entre justificación de las decisiones normativas en términos de promoción del bien común, y una menor percepción de corrupción acerca de la actuación de los legisladores como seguidores y patrocinadores de tales intereses. Cuanto más se justifiquen los cambios normativos en la protección del bien común, menor será la probabilidad de que estos respondan a los intereses extractivistas y oportunistas de *lobbies* y grupos empresariales:

*Hipótesis responsiveness (H3).* Una mayor receptividad de los políticos a los intereses generales en el diseño de políticas influirá en una menor percepción de corrupción legislativa.

En la última de las dimensiones medimos el peso de la fiscalización que llevan a cabo diversos actores. El primero es el propio órgano legislativo, que dispone de instrumentos como el juicio político, las comparecencias e interpellaciones a altos cargos del Gobierno, la Administración y el Legislativo, las demandas de información al Ejecutivo o la creación de comisiones de

investigación. A pesar del papel marginal de los Parlamentos en el presidencialismo (Cox *et al.*, 2001), diversos estudios han destacado la importancia de los incentivos partidistas a la hora de explicar el papel reactivo o proactivo de las legislaturas, tanto en sus funciones normativas (García Montero, 2009) como en las de supervisión (Gutmann *et al.*, 2015). Estos autores demuestran que la presencia de otras fuerzas en el hemicycle influye en el ejercicio de la potestad fiscalizadora, ya que la mayor competencia política incentivaría descubrir y difundir la corrupción de los oponentes. Por lo tanto, en un contexto institucional diverso —que va del diseño presidencialista puro en países como México y Brasil, con matices parlamentarios en Uruguay y Bolivia, o de presidencialismo parlamentarizado en Argentina y Colombia— esperamos encontrar relación entre el ejercicio de supervisión e investigación de la oposición y una menor percepción de corrupción. Así, cuanto mayor sea la actividad fiscalizadora y proactiva de los legisladores de la oposición, menor será la probabilidad de que los legisladores oficialistas lleven a cabo actividades corruptas durante su mandato.

El segundo de los actores del control entre poderes es la Administración pública, encargada de hacer posible la acción de gobierno a través de sus recursos humanos y medios materiales. La actividad administrativa está sometida al principio de legalidad que rige el Estado de derecho, sirviendo a los intereses generales con imparcialidad y neutralidad. Numerosos estudios sobre los procesos de burocratización en democracias emergentes han demostrado la correlación entre profesionalización de la gestión administrativa y la corrupción (Rauch y Evans, 2000; Papakostas, 2001; Neshkova y Kostadinova, 2012; Oliveros y Schuster, 2018). A pesar de las reformas de las últimas décadas, la discrecionalidad en la selección del funcionariado y los vínculos de lealtad al líder siguen caracterizando la gestión de muchas de las burocracias latinoamericanas (Ferraro, 2009; Moriconi, 2011). Puesto que los legisladores pudieran necesitar de un cómplice y/o ejecutor funcionario para llevar a cabo sus actividades corruptas, esperamos encontrar un menor apoyo administrativo a las actividades corruptas de los legisladores cuanto mayor sea el grado de profesionalización de la Administración.

Los organismos electorales son el tercer actor fiscalizador considerado en este trabajo. La creación de estos entes especializados y autónomos ha jugado un papel importante en la consolidación democrática en América Latina, ya que han contribuido a reducir el fraude electoral y generado confianza pública (Barreda y Ruiz, 2014). Los trabajos de Picado (2006), Barrientos (2010) y Thompson (2014) muestran que cuanto mayor es la injerencia de partidos y Gobiernos en la selección de las autoridades electorales, menor es su autonomía, por lo que es factible una relación entre imparcialidad de la administración electoral y percepción de corrupción en las legislaturas latinoamericanas.

Cuanto mayor sea la autonomía e imparcialidad del órgano electoral en la fiscalización de las elecciones, partidos y candidatos, menor será la probabilidad de que los representantes incurran en actividades ilícitas.

Por último, estudiamos el papel fiscalizador del poder judicial como garante del Estado de derecho. Los tribunales son los encargados de vigilar con imparcialidad e independencia al Ejecutivo y su sometimiento al imperio de la ley. En América Latina, muchos de sus Gobiernos han tratado de utilizar las reformas legales para tomar el control de la judicatura, impidiendo la consolidación de la independencia judicial (Martínez Barahona, 2010; Pérez Liñán, 2011). La politización de la justicia dificulta que los jueces ordinarios resuelvan los casos «sin temores ni favores» (Van Zyl, 2016: 40), y genera un escenario de impunidad favorable a la corrupción de los representantes del partido oficialista de turno. Por ello, se plantea una relación entre independencia judicial y una menor percepción de corrupción legislativa. La independencia judicial respecto de las presiones del Gobierno influirá positivamente en que se persigan los actos de corrupción cometidos por los legisladores.

A partir de estos argumentos sobre la efectividad de la *accountability* horizontal como control rutinario para prevenir, cancelar, reparar y castigar acciones de otra agencia estatal (O'Donnell, 2004: 12) esperamos encontrar una relación positiva entre la independencia de los agentes fiscalizadores y una menor percepción de actos ilícitos en sede parlamentaria:

*Hipótesis accountability (H4)*. Cuanto mayor sea la independencia de la relación de control entre poderes, menor será la percepción de corrupción legislativa.

### III. DATOS Y MÉTODO

Para comprobar el peso de las variables que inciden en la percepción de una mayor o menor actividad ilícita en los Parlamentos latinoamericanos, utilizamos la encuesta de expertos V-Dem Project de la Universidad de Gotemburgo y el Instituto Kellogg. Esta encuesta se realiza a expertos nacionales, cuenta con cuatrocientos cincuenta indicadores sobre la dimensión electoral, participativa, deliberativa, liberal e igualitaria de la democracia en doscientos países desde el pasado siglo hasta el año 2017, y posee ciertas ventajas frente a otras encuestas también de carácter individual focalizadas en la ciudadanía, tal como exponemos a continuación.

Los sondeos de opinión utilizados para capturar la percepción de corrupción han permitido acercarse empíricamente a este fenómeno de difícil medición, generando índices y rankings como el de Transparencia Internacional (Transparency International, 2018) o el del Banco Mundial (World Bank,

2017), de gran utilidad para investigadores y encargados de formular políticas. A pesar de ello, se ha cuestionado la naturaleza agregada de sus datos, la estandarización de conceptos que pudieran tener distintas acepciones según el contexto cultural (Weber, 2008), la variedad de unidades de información de los indicadores y la forma en que se construyen los índices. Para los más críticos, los índices elaborados con percepciones subjetivas no estarían capturando la frecuencia con la que se suceden las actividades corruptas, sino que representarían meras inferencias que los expertos hilan en base a ideas convencionales acerca de las causas de la corrupción (Treisman, 2007: 13). Al mismo tiempo, mientras que las encuestas de victimización por corrupción muestran correlación fundamentalmente con el nivel de desarrollo, las basadas en corrupción percibida lo hacen con una variedad de factores como son el desarrollo económico, la experiencia democrática, libertad de prensa, presencia de mujeres en el Gobierno y la tradición de apertura comercial (Treisman, 2007: 11). Estas divergencias podrían deberse a sesgos de optimismo, al efecto de los ciclos económicos en los casos seleccionados o la disponibilidad de información (Gutmann *et al.*, 2015).

Por otro lado, los indicadores basados en la corrupción que empresarios y ciudadanos han experimentado en su interacción con diferentes ámbitos de la Administración ofrecen una fotografía de enfoque micro que no captura la que tiene lugar en los más altos niveles del Estado, ni la extensión del fenómeno en el escenario nacional. No obstante, aunque las encuestas de expertos adolecen de un cierto sesgo derivado del mayor acceso a fuentes de información y del nivel de conocimiento que poseen en sus respectivos campos —analizando la corrupción en términos de proceso frente al acercamiento más casuístico del ciudadano—, en la medida en que influyen en la toma de decisiones de agentes estatales y empresariales representan una unidad de información confiable acerca de la dimensión y pervivencia del fenómeno (Mauro, 1995).

De los cuatrocientos cincuenta indicadores de la base de datos V-Dem, para este análisis se han seleccionado aquellos relevantes para nuestro objeto de estudio en dieciocho países de la región latinoamericana, desde 1990 —fecha en que tienen lugar los procesos de transición y consolidación democrática en la mayoría de ellos— hasta el año 2016<sup>1</sup>. Las unidades de análisis

---

<sup>1</sup> El año de observación de la primera legislatura es 1989 para Argentina, Bolivia, Chile, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela; 1990 para Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominicana, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, y 1991 para Guatemala, México, El Salvador. El último año de observación 2016 coincide con el fin de legislatura en Dominicana, Nicaragua y Perú. En el resto la legislatura finaliza en 2018, 2019 y

son las legislaturas nacionales y puesto que la información en la base de datos está recopilada por año, se ha calculado la media de los valores de las variables seleccionadas para obtener un único valor por legislatura. En aquellas variables con ausencia de información se ha llevado a cabo una imputación del valor teniendo en cuenta el resto de los valores que presentaba la variable en los años más próximos en dicha legislatura o en los de la legislatura más próxima<sup>2</sup>. El hecho de considerar cada país-legislatura como casos independientes permite incrementar el número de casos de nuestro estudio, además de revisar el efecto de cambios institucionales y socioeconómicos que hayan tenido lugar y que pueden variar más de legislatura en legislatura que entre países. Como resultado, nuestra base de datos regional está formada por ciento treinta casos ubicados en un escenario temporal de veintiséis años, y por once indicadores<sup>3</sup> representativos de las posibles explicaciones de la corrupción legislativa<sup>4</sup>.

Dado que la duración de los mandatos legislativos difiere entre países, el número de observaciones/país varía entre las doce de Argentina, con el mayor número de casos, y las cinco de Nicaragua, con el menor número<sup>5</sup>. Sin embargo, el análisis no busca una lógica o explicación por país, sino valorar el efecto de las variables en el conjunto de casos, de manera que no se ha realizado ningún tratamiento o ponderación de los mismos en función del mayor o menor número de legislaturas por país sobre el total.

La variable dependiente (VD) definida en la encuesta V-Dem como los abusos de posición de los miembros de la legislatura con fines lucrativos,

---

2020. No existen datos de acceso público para estos años, por lo que se calcula la media según los años disponibles.

<sup>2</sup> Por lo que se refiere a la variable *compra de votos*, su información se refiere al momento en que se celebran las elecciones, es decir, dentro del primer año de cada legislatura estudiada, de manera que, al no existir información para el resto de años de la legislatura, el valor para el periodo está referido a un único momento.

<sup>3</sup> Se es consciente de la discrepancia entre el número de casos y el de variables. Se opta por este tipo de análisis dada la complejidad explicativa del fenómeno estudiado y por tratarse de democracias no muy longevas donde el número de casos es limitado.

<sup>4</sup> En el anexo se encuentra la formulación de las preguntas y categorías de respuesta para cada uno de los indicadores explicativos utilizados. La formulación se acompaña de una explicación para que los expertos se guíen por los mismos criterios y garantizar la fiabilidad. Todas las variables han sido medidas de forma ordinal. Disponible en: <https://www.v-dem.net/en/analysis/>.

<sup>5</sup> Argentina (12); Bolivia (7); Brasil (7); Chile (7); Colombia (7); Costa Rica (7); Dominicana (6); Ecuador (9); Guatemala (7); Honduras (7); México (9); Nicaragua (5); Panamá (6); Perú (6); Paraguay (6); El Salvador (9); Uruguay (6); Venezuela (7).

presenta una distribución con ausencia de casos en la categoría de respuesta «habitualmente» y una cantidad reducida en la de «nunca o casi nunca» (4,6% de la distribución de los casos). Por ello, para su análisis descriptivo se ha recodificado la VD de cinco categorías a tres: «frecuentemente», «algunas veces» y «muy ocasionalmente nunca». Para el análisis explicativo esta ha sido dicotomizada contrastando los casos en los que las actividades ilícitas tienen lugar frecuentemente frente al resto de situaciones.

En el siguiente apartado presentamos el diagnóstico descriptivo del grado de corrupción percibida por los expertos en cada país y legislatura, así como un análisis de regresión<sup>6</sup> que permite comprobar el efecto diferencial que tienen las variables institucionales y partidistas sobre dicha percepción en los Parlamentos de la región.

#### IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

##### 1. VARIABLE DEPENDIENTE

¿Con qué frecuencia los miembros de la legislatura están envueltos en la concesión de contratos para sus empresas, las de sus familiares o de quienes les apoyen políticamente, aceptan sobornos en la tramitación legislativa o se apropian de dinero público o privado recibido? La distribución de las valoraciones de los expertos (tabla 1) muestra que en estos veintiséis años (1990-2016), los representantes latinoamericanos han utilizado frecuentemente su posición con fines lucrativos en más de la mitad de las legislaturas (56,9%). En el 32,3% de ellas este tipo de actividades fueron percibidas como ocasionales, y en el 10,8% restante ha sido un fenómeno esporádico o inexistente.

Tabla 1. *Percepción actividades corruptas en las legislaturas latinoamericanas 1990-2016*

¿Los miembros de la legislatura abusan de su posición con fines lucrativos?				
	Frecuentemente	Algunas veces	Muy ocasionalmente, nunca	Total
<b>Total</b> (% filas)	74 (56,9%)	42 (32,3%)	14 (10,8%)	130 (100%)

Fuente: elaboración propia con datos de *V-Dem Project Dataset v8*

<sup>6</sup> Para su análisis explicativo la variable dependiente se ha recodificado en dos valores, discriminando la categoría «frecuentemente» frente al resto de opciones.

Tabla 2. Variabilidad de la percepción de corrupción legislativa en América Latina por país y legislatura (1990-2016)

<b>ESTABILIDAD</b>												
CHI	89-93	93-97	97-01	01-05	05-09	09-13	13-16					
URY	89-94	94-99	99-04	04-09	09-14	14-16						
ARG	89-92	92-95	95-98	98-01	01-03	03-05	05-07	07-09	09-11	11-13	13-15	15-16
ECU	90-92	92-94	94-96	96-98	98-02	02-06	06-10	10-14	14-16			
DOM	90-94	94-98	98-02	02-06	06-10	10-14	14-16					
GTM	91-95	95-99	99-03	03-07	07-11	11-15	15-16					
HND	90-94	94-98	98-02	02-06	06-10	10-14	14-16					
SLV	91-94	14-97	97-00	00-03	03-06	06-09	09-12	12-15	15-16			
PRY	89-93	93-98	98-03	03-08	08-13	13-16						
PAN	89-94	94-99	99-04	04-09	09-14	14-16						
COL	90-94	94-98	98-02	02-06	06-10	10-14	14-16					
<b>Total [61,1% de los casos]</b>												
<b>MEJORÍA</b>												
<i>Incipiente</i>												
CRI	90-94	94-98	98-02	02-06	06-10	10-14	14-16					
VEN	89-93	93-98	98-00	00-05	05-10	10-15	15-16					
<i>Consolidada</i>												
PER	90-95	95-00	00-01	01-06	06-11	11-16						
<i>Inestable</i>												
MEX	91-194	94-97	97-00	00-03	03-06	06-09	09-12	12-15	15-16			
BOL	89-93	93-97	97-02	02-06	06-10	10-014	14-16					
<b>Total [27,7% de los casos]</b>												
<b>RETROCESO</b>												
NIC	90-96	96-02	02-06	06-11	11-16							
BRA	90-94	94-98	98-02	02-06	06-10	10-14	14-16					
<b>Total [11,1% de los casos]</b>												

Fuente: elaboración propia con datos de *V-Dem Project Dataset v8*.

Legenda: rojo (frecuentemente), naranja (algunas veces), verde (muy ocasionalmente, nunca).



La fotografía longitudinal desagregada por país de la tabla 2 permite identificar los cambios y continuidades en la percepción de la corrupción legislativa por país en las dos últimas décadas.

Para once países de la región se trata de una *fotografía estática*, con más de veinticinco años sin cambios en la percepción sobre la frecuencia de actividades corruptas, aunque con diferentes intensidades. Entre ellos destacan Chile y Uruguay como Parlamentos libres de sospecha desde el punto de vista de los expertos. Argentina y Ecuador son ejemplos de Parlamentos donde las ilegalidades se estiman esporádicas, y otro grupo de siete países donde la corrupción es percibida como un fenómeno frecuente desde el inicio de la consolidación democrática hasta el año 2016. Este grupo de países con todas las legislaturas ubicadas por los expertos en el «semáforo rojo» de la corrupción está formado por Guatemala, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Paraguay, Colombia y Panamá.

A esta percepción han podido contribuir ejemplos de relevancia pública que muestran la variedad de mecanismos para la obtención del lucro como en Guatemala, donde el presidente del Congreso y 168 legisladores fueron investigados en 2013 por tráfico de influencias y sustracción de fondos públicos en una trama de nóminas falsas que comprometió el 64 % del presupuesto anual del organismo<sup>7</sup>. En 2003, el presidente de la Cámara de Representantes de Colombia fue condenado a doce años de prisión por urdir un plan de reparto de contratos entre los miembros de la mesa directiva durante su gestión<sup>8</sup>. O el caso de la República Dominicana, donde la constructora Odebrecht habría utilizado desde el año 2007 los servicios de un intermediario lobista encargado de pagar a los legisladores e influir en la adjudicación de contratos y aprobación de los préstamos en el Congreso para la realización de sus obras<sup>9</sup>.

En los siete países restantes encontramos variaciones de sentido e intensidad en la percepción de actividades corruptas en sede parlamentaria. Los expertos aprecian hasta 2016 una *mejora incipiente* en Venezuela y Costa Rica. Ambos países han experimentado hasta esa fecha un cambio de tendencia que rompe con la estabilidad en la valoración de la corrupción de los periodos asamblearios pasados. Estas legislaturas percibidas como menos corruptas comparten un menor peso del oficialismo en la composición de las mismas,

<sup>7</sup> Véase: «El Congreso de Guatemala, investigado por corrupción», *El País*, 28-01-2016, disponible en: <https://bit.ly/33wqtfK>.

<sup>8</sup> Véase: «12 años de cárcel para Pomárico», *El Tiempo*, 25-09-2003, disponible en: <https://bit.ly/3trws0wV>.

<sup>9</sup> Véase: «El hombre del maletín», *Listín Diario*, 1-06-2017, disponible en: <https://bit.ly/3heR611>.

pudiendo ser tal circunstancia el espacio de oportunidad para el ejercicio fiscalizador de la oposición. En el caso de Venezuela, el triunfo de la Mesa de Unidad Democrática (MUD) en 2015 puso fin a diecisiete años de chavismo en la Asamblea Nacional, mientras que en Costa Rica la primera fuerza de la oposición, el Partido Acción Ciudadana (PAC), ajena al tradicional binomio calderonismo-liberacionismo, se consolida en 2014 como partido de gobierno y pasa a engrosar junto a Chile y Uruguay la lista de países libres de corrupción legislativa en opinión de los expertos consultados.

Perú es un caso de *mejora consolidada*, ya que las tres últimas legislaturas confirman el cambio de tendencia en la percepción de corrupción en el seno de esta cámara, que coincide con el fin de los gobiernos de Alberto Fujimori en 2001. En las elecciones fraudulentas del año 2000 tuvo lugar el soborno a los dieciocho diputados opositores gracias a los cuales el fujimorismo construyó su mayoría ilegítima<sup>10</sup>. El escándalo de los tráfugas escenifica en el Legislativo la red de corrupción urdida en todos los poderes del Estado y las violaciones de derechos humanos cometidas para perpetuarse en el poder desde el autogolpe de 1992. Tras su huida a Japón, el propio Congreso de la República declaró a Fujimori moralmente incapacitado para desempeñar cualquier función pública.

Bolivia y México muestran a lo largo de estos veinticinco años una *mejoría inestable*, alternando etapas de mayor y menor percepción de actividades corruptas en sus Parlamentos. En este último, el fin del predominio en el Congreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el 2000 da paso a cuatro legislaturas consecutivas con una mejor valoración que la otorgada a las de la década anterior. Una de las corruptelas más habituales entre los legisladores mexicanos recibe el nombre de «moche», y consiste en la ejecución directa de partidas federales destinadas a programas sociales, pero utilizadas en su circunscripción en forma de obras para premiar la complicidad proselitista de empresarios amigos<sup>11</sup>. El deterioro en la evaluación de la legislatura 2012-2015<sup>12</sup> se recupera en la siguiente, en un patrón secuencial similar al caso boliviano.

Nicaragua y Brasil muestran, por el contrario, una fotografía de *retroceso* en la valoración de la corrupción legislativa con respecto a la década de los noventa. En el caso de Nicaragua, las elecciones fundacionales de 1990 ponen

---

<sup>10</sup> Véase: «Fujimori consigue mayoría en el Congreso gracias a diputados tráfugas», *El País*, 27-07-2000, disponible en: <https://bit.ly/3tws6Vj>.

<sup>11</sup> Véase: «Los moches», en *Proceso*, 9-06-2018, disponible en: <https://cutt.ly/RvaDLen>.

<sup>12</sup> En estos años tienen lugar las detenciones por corrupción de dos conocidos legisladores y dirigentes sindicales del sector petrolero (STPRM) y de la enseñanza (SNTE).

fin al proceso revolucionario y la guerra de la *contra*. Esta legislatura será la única del periodo estudiado con menor percepción de actividades legislativas corruptas. A partir del Pacto Ortega-Alemán de 1996, se observa un deterioro en las valoraciones de los expertos con respecto a la Asamblea Nacional en el marco de un patrimonialismo autoritario que se prolonga hasta la fecha (Martí, 2018: 321). En Brasil, a partir del año 2002 aumenta la frecuencia de actividades ilícitas de los legisladores según las valoraciones de los entrevistados<sup>13</sup>. Hasta el año 2016 se descubren algunos de los escándalos más mediáticos por su dimensión regional e implicaciones políticas como «Lava Jato» Petrobras y Odebrecht<sup>14</sup>, en los que medio centenar de diputados federales y senadores se vieron envueltos en una trama de sobornos y corrupción petrolera<sup>15</sup>.

## 2. VARIABLES INDEPENDIENTES

Tal y como muestra la literatura, existen variables de naturaleza partidista, del tipo de representación, receptividad y control entre poderes, que incrementan o reducen la probabilidad de que se den actividades corruptas en el Legislativo. Por ello, en este trabajo se han incorporado como variables independientes indicadores de todas ellas que presentan países-legislaturas con heterogeneidad en sus modelos de organización partidista, de financiación de sus campañas, selección de candidatos, variedad en el tipo de cohesión partidista, en las formas de movilización electoral, inclusividad de las políticas públicas y de entramados de *accountability*. La descripción, recodificación y distribución de las variables explicativas se presenta en el anexo. Todas ellas —salvo la selección de candidatos por su carácter más categórico— han sido dicotomizadas para su incorporación en la regresión logística. Dicha recodificación ha estado guiada por las expectativas de las hipótesis de trabajo.

## 3. ANÁLISIS EXPLICATIVO

¿Por qué el abuso de posición con fines lucrativos por parte de los miembros de la legislatura es percibido con mayor intensidad en unos países que en

<sup>13</sup> En la legislatura 1990-1994 tiene lugar el *impeachment* contra el presidente Collor de Mello por corrupción. Fue absuelto por el Supremo Federal en 2014 por falta de pruebas. En 2006 fue electo senador y desde el 2015 imputado en la operación Lava Jato.

<sup>14</sup> En 2017 el expresidente Lula da Silva es condenado por corrupción pasiva. En agosto de 2016 el Senado inició un *impeachment* contra la presidenta Dilma Rousseff por alteración de las cuentas públicas que se saldó con su destitución.

<sup>15</sup> Véase «Cronología de la operación Lava Jato», en *El País*, 12-04-2017, disponible en: <https://bit.ly/3heXHs1>.

otros? ¿Qué factores de naturaleza partidista, tipo de representación, *responsiveness* y *accountability* explican la percepción de corrupción en los Parlamentos de América Latina? Como se ha comentado previamente, para responder a esta pregunta se ha realizado una regresión logística donde la variable dependiente ha sido dicotomizada en dos categorías: (1) «Frecuente» y (0) «Resto», para contrastar cuándo los expertos valoran que las actividades corruptas en sede legislativa se producen de manera frecuente, frente a aquellos países donde se producen en menor medida.

El modelo presentado en la tabla 3 permite extraer un primer diagnóstico, y es que ninguna de las variables partidistas consideradas incrementa o disminuye la probabilidad de corrupción legislativa, frente a otras variables asociadas a la rendición de cuentas, el tipo de representación o la receptividad de las políticas, que sí tienen un efecto sobre ella.

Del conjunto de variables utilizadas en este trabajo, cuatro tienen una relación importante con la percepción de corrupción legislativa. En primer lugar destacan aquellas que tienen que ver con el control entre poderes. Cuando los partidos de oposición con representación legislativa son capaces de ejercer funciones de fiscalización e investigación con regularidad, la probabilidad de que existan actividades ilegales en sede parlamentaria es nueve veces menor que en aquellos países donde los partidos de oposición no las ejercen o solo de manera ocasional. Por lo que se refiere al control ejercido por el poder judicial, en los países y legislaturas en los que las cortes ordinarias nunca o casi nunca actúan con independencia frente al Gobierno de turno, es cinco veces más frecuente que se perciba que hay corrupción legislativa que en aquellos en los que siempre, habitualmente o la mitad del tiempo, las cortes ordinarias realizan su trabajo con plenas garantías de independencia.

La variable utilizada para medir la receptividad de la política al interés general frente a intereses particularistas de grupos empresariales y *lobbies*, también presenta asociación con la identificación por parte de los expertos de prácticas corruptas en el Legislativo. Cuando las élites políticas siempre o casi siempre justifican sus posiciones o los cambios normativos importantes para promover el bien común, la probabilidad de que se den actividades corruptas en el Legislativo es cinco veces menor que en aquellos casos en los que los intereses de determinados grupos, electorados, partido o intereses geográficos justifican su toma de decisión.

Por su parte, el tipo de representación política, medida a partir de la existencia o no de compra de votos en las elecciones nacionales, también está relacionada con la presencia de corrupción legislativa. La probabilidad de que las actividades ilícitas en el legislativo sean frecuentes, es cuatro veces menor en aquellos países y legislaturas donde no exista un escenario en el que se compren votos con dinero, bienes o promesas de empleo durante la campaña electoral.

Tabla 3. *Regresión logística de los determinantes de la percepción de corrupción legislativa en América Latina*

	<b>B</b>	<b>Exp (B)</b>
Organización partidista: Permanente (1)	-,697	,498
Financiación de la campaña: Pública (1)	-,223	,800
Selección candidatos:		
Líderes + organizaciones estatales y locales (0)		
Diferentes niveles organizativos (1)	,128	1,137
Organizaciones locales y actores municipales (2)	,880	2,412
Cohesión partidista legislativa: Siempre (1)	-,382	,682
Vínculos con el electorado: Programáticos (1)	,308	1,361
Compra de votos: Ausencia (1)	-1,480*	,228
Receptividad: Bien común (1)	-1,595*	,203
Oposición legislativa fiscalizadora: Si (1)	-2,225**	,108
Profesionalización de la Administración: Respetada (1)	-1,261	,283
Capacidad fiscalizadora órgano electoral: Sí (1)	-1,210	,298
Independencia cortes ordinarias: Nunca (1)	1,618*	5,041
<i>Constante</i>	3,462	31,885
<i>% casos predichos correctamente (N)</i>	85,4%	(130)

\*p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001.

R cuadrado de Nagelkerke=, 605.

Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem Project Dataset v8.

Por tanto, la estrategia utilizada para captar el voto y la prioridad del bien común en la toma de decisión política determinarían la percepción de una mayor o menor presencia de actividades corruptas en los Parlamentos latinoamericanos, junto a mecanismos de control y fiscalización ejercidos por el propio órgano legislativo y las cortes ordinarias.

Los resultados de este análisis ponen de manifiesto que las variables de contenido partidista y algunas relacionadas con la rendición de cuentas entre poderes no tienen ningún efecto sobre la percepción de corrupción. Esto significa que sistemas de partidos más o menos cohesionados en los que la selección de los candidatos esté más o menos controlada por el partido

político, cuente o no con una estructura organizativa más o menos permanente, o el tipo de financiación, no influye en la percepción de una mayor actividad legislativa ilícita. De la misma forma, el tipo de vínculo con el electorado (clientelar, localista o programático), la autonomía del órgano electoral con respecto a los intereses del Gobierno en el ejercicio de su capacidad fiscalizadora, y la profesionalización de la Administración tampoco determinan la frecuencia de las actividades instrumentales e ilegales de los legisladores durante su mandato.

El repaso a estos condicionantes en dos de los países con la mayor y menor frecuencia de corrupción legislativa percibida (República Dominicana y Uruguay) delimita en los extremos el heterogéneo escenario de fórmulas posibles de institucionalización partidista, representación política y rendición de cuentas en la región. Los datos de opinión del Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) muestran que en la República Dominicana —caso de estabilidad corrupta con todas las legislaturas en el semáforo rojo de la percepción de corrupción durante veintiséis años— el 85 % de los diputados entrevistados reconocieron entregar bienes, dinero y otras prebendas como incentivo para conquistar el voto, frente al escaso 10 % de los diputados en Uruguay, donde estas prácticas fueron percibidas como un fenómeno esporádico o inexistente (Alcántara, 1994-2017).

La independencia de las Cortes ordinarias en ambos países revela grandes diferencias. Uruguay ocupaba en 2016 el puesto 21 —primero de la región latinoamericana— en el Ranking de Independencia Judicial elaborado por el Foro Económico Global, por encima de países de la OCDE como Alemania y Austria, que ocupaban la posición 24 y 26 respectivamente (WEF, 2016). Por el contrario, la valoración de la independencia del sistema judicial frente al Gobierno o la presión de individuos y corporaciones situaba a la República Dominicana en el puesto 127 del total de los 138 países considerados, posición esta última ocupada por la vecina Venezuela. El papel fiscalizador del Legislativo también encuentra un escenario más propicio en el presidencialismo parlamentario de este país del Cono Sur, que en el presidencialismo dominicano de tipo dominante, donde la Cámara de Diputados tiene un papel marginal y distributivo (Benito, 2017: 173).

En relación con la justificación de las decisiones normativas importantes, algunos datos sobre el poder de las élites para capturar el Estado a través de exoneraciones, la socialización de costes privados y políticas fiscales favorables, ilustran el desigual peso de los intereses particularistas en las decisiones de política pública que promueven el bien común. Mientras que la carga tributaria de Uruguay es la más alta de América Latina y alcanza el 35 %, la República Dominicana apenas recauda el 14 % del PIB. En este país se estima que los incentivos al turismo representan hasta el 84 % del valor de las empresas

del sector (Cañete Alonso, 2015: 65). En el caso de la sanidad, el modelo dominicano de gestión privada de fondos públicos y copago ha provocado un aumento del 60 % de los gastos de bolsillo en tan solo cinco años (*ibid.*: 81). Un escenario que difiere del incremento que ha experimentado desde 2005 el presupuesto en salud en Uruguay, donde el gasto privado ha pasado del 49,2 % en 2003 al 36,9 % en 2008 (MSP, 2011).

## V. CONCLUSIONES

¿Abusan los parlamentarios latinoamericanos del poder público encomendado? Los datos de percepción de corrupción legislativa de la encuesta «Varieties of Democracy» reflejan que en más de la mitad de las legislaturas del periodo estudiado los expertos consideran que los representantes habrían utilizado frecuentemente su posición con fines lucrativos (56,9 %). Con respecto a la variabilidad identificada por los especialistas nacionales, en once países de la región no ha habido cambio alguno en la intensidad percibida a lo largo de los años analizados: legislaturas libres de indicadores de corrupción legislativa en Chile y Uruguay; percepción de actividades corruptas ocasionales en Argentina y Ecuador; y el grupo más numeroso en el *semáforo rojo* de la percepción de corrupción, en el que se encontrarían países como República Dominicana o Guatemala. Para los siete países restantes se encuentran variaciones de intensidad que van desde la mejoría consolidada de Perú, la incipiente de Costa Rica o la más inestable de Bolivia. Los indicadores de Nicaragua y Brasil muestran una fotografía de retroceso en la valoración negativa realizada por los expertos con respecto a la década de los noventa.

En la identificación de las variables que explican por qué el abuso de poder de los legisladores es percibido en América Latina con mayor intensidad en unos países que en otros, este trabajo revela que diferentes tipos de decisiones de acción colectiva e *institucionalización partidista* no incrementan ni disminuyen la frecuencia con la que son identificadas las actividades corruptas en el Legislativo. Por tanto, la menor percepción de corrupción parlamentaria puede darse tanto en escenarios organizativos menos institucionalizados como los *partidos máquina*, con mecanismos de selección de candidatos en los que no participan las bases, y con poca disciplina en su accionar parlamentario.

Sí tiene efecto una de las variables de *representación política*: la mercantilización selectiva de la movilización. El análisis revela que cuanto más *prebendalista* sea la movilización de los electores, mayor será la probabilidad de señalar que los legisladores utilizan su cargo para recuperar la inversión que hicieron en campaña. La justificación de las decisiones normativas importantes, en términos de protección del bien común o *receptividad* de las

políticas frente a intereses extractivistas y oportunistas, también está asociada con una mayor o menor percepción de abuso de la posición de los legisladores en sus tareas normativas.

Los actores del entramado del *control de poderes* con mayor peso a la hora de limitar la percepción de actividades corruptas son el propio órgano legislativo en sus labores fiscalizadoras (comisiones de investigación, interpelaciones, comparencias, etc.) y los tribunales ordinarios. Por el contrario, el control *ex ante* del órgano electoral y el cumplimiento de los funcionarios en su papel de cómplices necesarios o agentes inhibidores de las intenciones corruptas de los diputados no tienen peso en este modelo.

La percepción de corrupción legislativa, medida en este trabajo a partir de la imagen que tienen los expertos nacionales, cercena la credibilidad ciudadana en la institucionalidad del Poder Legislativo y deslegitima el desempeño de sus funciones representativas, normativas y fiscalizadoras. En este contexto, el Legislativo difícilmente podrá cumplir con su papel de vigilar el ejercicio ilimitado de poder de los actores públicos cuando sobre él se cierne la sombra de una posible desconfianza. Los resultados de este trabajo permiten sostener que incorporar mecanismos que limiten o penalicen la compra de votos y las prácticas clientelares, fomentar el papel proactivo fiscalizador del Poder Legislativo, y garantizar la independencia de la judicatura, incidirán en la reducción de la percepción de corrupción legislativa en América Latina.

### **Bibliografía**

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Publisher. Disponible en: <https://doi.org/10.1355/ae29-2j>.
- Adsera, A., Boix, C. y Payne, M. (2003). Are you being served? Political accountability and the quality of government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 19, (2), 445-490. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jleo/ewg017>.
- Alcántara, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organizaciones de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Alcántara, M. (dir.) (1994-2017). *Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA)*. Universidad de Salamanca. Disponible en: <https://oir.org.es/pela/>.
- Barreda, M. y Ruiz, L. (2014). *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*. Lima: Junta Nacional Electoral.
- Barrientos, F. (2010). Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 10, 1-35.
- Benito, A. B. (2017). El diputado seguidor. Representación política particularista en el Congreso de la República Dominicana, 1998-2010. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 151-179. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.44.06>.
- Bowler, S., Farrell, D. y Katz, R. (1999). *Party Discipline and Parliamentary Government*. Ohio: Ohio State University Press.



- Cañete Alonso, R. M. (2015). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y El Caribe*. Oxford: Oxfam International. Disponible en: <https://bit.ly/2Pmu5gX>.
- Carey, J. y Shugart, M. (1994). Incentives to Cultivate a Personal Vote. *Electoral Studies*, 14 (4), 417-439. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2).
- Carlin, R. y Love, G. (2015). Who is the Latin American Voter? En R. Carlin, M. Singer y E. Zechmeister (eds.). *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Context* (pp. 31-60). Ann Arbor: University of Michigan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3998/mpub.8402589>.
- Casas, K. y Zovatto, D. (2011). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 12, 1-58. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2012.2.9976>.
- Coppedge, M. J. et al. (2018). *V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v8. Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. Disponible en: <https://bit.ly/2NWI2Sc>.
- Cox, G., Morgenstern, S. y Wolfson, L. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41 (163), 373-393. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3456006>.
- Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado. Por una Administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fish, S. M. (2006). Stronger Legislatures, stronger democracies. *Journal of Democracy*, 1 (7), 5-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2006.0008>.
- Fisman R. y Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economy*, 83, 325-345. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(00\)00158-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(00)00158-4).
- Freidenberg, F. y Alcántara, M. (2009). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos. ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gutmann, J., Padovano, F. y Voigt, S. (2015). Perception vs. Experience: Explaining differences in corruption measures using microdata. *Social Sciences Research Network Electronic Journal*, 1, 1-29. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2659349>.
- Kaufmann, D. (2005). Back to Basics. Ten Myths about Governance and Corruption. *Finance and Development, FMI*, 42 (3), 81-98. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.829244>.
- Kitschelt, H. et al. (2010). *Latin American Party System*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511750311>.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2007). *Patrons, Clients and Policies*. Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511585869>.
- Krehbiel, K. (2004). Legislative organization. *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1), 113-128. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/089533004773563467>.
- Langston, J. (2008). Legislative recruitment in Mexico. En P. Siavelis y S. Morgenstern (eds.). *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* (p. 143-163). Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Levi, M. (1996). Social and Unsocial Capital. *Politics and Society*, 24, 45-55. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0032329296024001005>.

- Levitsky, S. (1998). Institutionalization and Peronism. The Case, the Concept, and The Case of Unpacking the Concept. *Party Politics*, 4 (1), 77-92. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1354068898004001004>.
- Lijphart, A. (1991). Foreword: Cameral change and institutional conservatism. En L. D. Logley y D. M. Olson (eds). *Two into One: The Politics of National Legislative Cameral Change* (p. 9). Boulder: Westview Press.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 17 (1), 63-101.
- Mainwaring, S. y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista América Latina Hoy*, 41 (10), 141-173.
- Máiz, R. (2003). Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político. *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1), 3-39. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3541514>.
- Manzetti, L. y Rosas, G. (2015). Corruption and the Latin American Voter. En R. Carlin, M. Singer y E. Zechmeister (ed). *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Context* (pp. 300-323). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- March, J. y Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78, 734-745. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1961840>.
- Martí, S. (2018). El régimen patrimonial de Nicaragua y las elecciones de 2016. En M. Alcántara y L. Tagina (eds.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo* (pp. 303-326). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Martínez Barahona, E. (2010). Judges as Invited Actors in the Political Arena. The Cases of Costa Rica and Guatemala. *Mexican Law Review*, 3 (1), 3-24.
- Martínez Rosón, M. (2011). La selección de candidatos parlamentarios en Costa Rica, Honduras y El Salvador 2006-2010. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 37, 13-51.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 681-712. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2946696>.
- Ministerio de Salud Pública (MSP) (2011). *Estadísticas*. Disponible en: <https://bit.ly/3fgW7VE>.
- Moriconi, M. (2011). ¿Ilegalidad justificada? Clientelismo controlado en la Administración chilena. *Perfiles Latinoamericanos*, 38, 227-248.
- Morlino, L. (1995). Consolidation and party government in Southern Europe. *International Political Science Review*, 16 (2), 145-167. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F019251219501600203>.
- Neshkova, M. y Kostadinova, T. (2012). The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies. *Public Administration Review*, 72, 324-333. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02483.x>.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (2004). *Accountability* horizontal. La institucionalización legal de la desconianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- Oliveros, V. y Schuster, C. (2018). Merit, Tenure and Bureaucratic Behavior: Evidence from a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 51 (6), 759-792. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F0010414017710268>.

- Otero, P. y Rodríguez-Zepeda, J. A. (2015). El papel de la ideología en los partidos latinoamericanos. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 9, 71-95.
- Owen, J. E. (2003). Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts. *The Journal of Legislative Studies*, 9 (4), 12-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1357233042000306236>.
- Ozbudun, E. (1970). *Party Cohesion in Western Democracies. A Causal Analysis*. California: Sage.
- Panebianco, A. (1997). *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Papakostas, A. (2001). Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of Swedish and Greek sequence of development. En S. Piattoni (ed). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (pp. 31-53). New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175340.003>.
- Payne, M., Zovatto, D., Carillo, F. y Allamand, A. (2002). *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Pérez Liñán, A. (2011). Democracia y defensa constitucional en América Latina. *Politaj: Revista de Ciencia Política*, 2 (2), 56-67.
- Picado, H. (2006). Calidad de las elecciones en Latinoamérica. La independencia formal de los Tribunales Electorales en México, Centroamérica y Panamá. En *XII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*. Santander: CEEI.
- Rahat, G. y Hazan, R. (2001). Candidate Selection Methods: An analytical framework. *Party Politics*, 7 (3), 297-322. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1354068801007003003>.
- Rauch, J. y Evans, P. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 75, 49-71. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4).
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175098>.
- Sánchez Medero, G. (2018). Transparencia y regeneración democrática en los partidos políticos. En J. M. Canales, B. Aldeguer, F. Querol y S. Castel (coords). *Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia* (pp. 119-134). Alicante: Universidad de Alicante.
- Sinclair, B. (2003). Legislative Cohesion and Presidential Policy Success. *The Journal of Legislative Studies*, 9 (4), 41-56. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1357233042000306245>.
- Solís, D. y Cortez, J. (2019). ¿Qué intereses se representan en el Congreso? Legisladores mexicanos con antecedentes en grupos de interés, 2006-2015. *Perfiles Latinoamericanos*, 27 (3), 1-26. Disponible en: <https://doi.org/10.18504/pl2753-013-2019>.
- Thompson, J. (2014). Tendencias en torno a la estructura y competencias de los organismos electorales en América Latina. En M. Barreda Díez y L. Ruiz Rodríguez (eds.). *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*. Lima: Junta Nacional Electoral.
- Transparency International (2018). *Corruption Perceptions Index (CPI)*. Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economy*, 76 (3), 399-458. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00092-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00092-4).

- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, 211-244. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418>.
- Van Zyl Smit, J. (2016). *Judicial Appointments in Latin America: The Implications of Tenure and Appointment Processes*. London: Bingham Centre for the Rule of Law.
- Villoria, M. (2018). La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia. *Dilemata*, 27,1-16.
- Villoria, M. y Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138, 109-134. Disponible en: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.138.109>.
- Ware, A. (1996). *Political Parties and Party Systems*. New York: Oxford University Press.
- Weber, C. (2008). How much do perceptions of corruption really tell us? *Economics*, 2 (3), 1-56. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2008-3>.
- World Economic Forum (WEF) (2016). *The Global Competitiveness Report*. En K. Schwab (ed.). Executive Opinion Survey. Geneva: World Economic Forum.
- World Bank (2017). *Worldwide Governance Indicators (WGI)*. Disponible en: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.
- Wuhs, S. T. (2010). From the Boardroom to the Chamber: Business Interests and Party Politics in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2 (1), 107-130. Disponible en: <https://doi.org/10.1177%2F1866802X1000200105>.
- Zovatto, D. (2017). El financiamiento político en América Latina. *Studia Politicae*, 40, 7-52.

ANEXO

Tabla 4. *Variable dependiente*

<p><b>VD</b> <b>Identificador V-Dem Project</b></p> <p><b>LEGISLATIVE CORRUPTION</b>  <b>Legislative corrupt activities</b>  <b>(v2lgcrpt,*_ospp,*_ord)</b></p>	<p><i>Question:</i> Do members of the legislature abuse their position for financial gain?</p> <p><i>Clarification:</i> This includes any of the following: (a) accepting bribes, (b) helping to obtain government contracts for firms that the legislator (or his/her family/friends/political supporters) own, (c) doing favors for firms in exchange for the opportunity of employment after leaving the legislature, (d) stealing money from the state or from campaign donations for personal use. Please make your best estimate, based upon what is known or suspected to be true.</p> <p><i>Responses:</i> 0: Commonly. Most legislators probably engage in these activities. 1: Often. Many legislators probably engage in these activities. 2: Sometimes. Some legislators probably engage in these activities. 3: Very occasionally. There may be a few legislators who engage in these activities but the vast majority does not. 4: Never, or hardly ever.</p>
---	---

*Fuente:* V-Dem Project Dataset v8. Disponible en: <https://doi.org/10.23696/vdemcy18>.

Tabla 5. *Variables independientes (I)*

<p><b>VI</b></p> <p><b>Indentificador V-Dem Project</b></p>	<p><b>Party organizations (v2psorgs, *_osp, *_ord)</b>  <i>Question:</i> How many political parties for national-level office have permanent organizations?  <i>Clarification:</i> A permanent organization denotes a substantial number of personnel who are responsible for carrying out party activities outside of the election season.  <i>Responses:</i> 0: No parties. 1: Fewer than half of the parties. 2: About half of the parties. 3: More than half of the parties. 4: All parties.</p>
<p><b>PARTISAN VARIABLES</b></p>	<p><b>Public campaign finance (v2clpubfin, *_osp, *_ord)</b>  <i>Question:</i> Is significant public financing available for parties' and/or candidates' campaigns for national office?  <i>Responses:</i> 0: No. Public financing is not available. 1: Little. There is public financing but it is so small or so restricted that it plays a minor role in most parties' campaigns. 2: Ambiguous. There is some public financing available but it is unclear whether it plays a significant role for parties. 3: Partly. Public financing plays a significant role in the campaigns of many parties. 4: Yes. Public financing funds a significant share of expenditures by all, or nearly all parties.</p> <p><b>Candidate selection (v2pscnsnl, *_ops, *_ord)</b>  <i>Question:</i> How centralized is legislative candidate selection within the parties?  <i>Clarification:</i> The power to select candidates for national legislative elections is often divided between local/municipal party actors, regional/state-level party organizations, and national party leaders. One level usually dominates the selection process, while sometimes candidate selection is the outcome of bargaining between the different levels of party organization.  <i>Responses:</i> 0: National legislative candidates are selected exclusively by national party leaders. 1: National legislative candidate selection is dominated by national party leaders but with some limited influence from local or state level organizations. 2: National legislative candidates are chosen through bargaining across different levels of party organization. 3: National legislative candidates are chosen by regional or state-level organizations, perhaps with some input from local party organizations or constituency groups. 4: National legislative candidates are chosen by a small cadre of local or municipal level actors. 5: National legislative candidates are chosen by constituency groups or direct primaries.</p> <p style="text-align: right;">.../...</p>

.../...

## VI Indentificador V-Dem Project

### PARTISAN VARIABLES

#### **Legislative party cohesion (v2pscohesv, \*\_osp, \*\_ord)**

*Question:* Is it normal for members of the legislature to vote with other members of their party on important bills?  
*Responses:* 0: Not really. Many members are elected as independents and party discipline is very weak. 1: More often than not. Members are more likely to vote with their parties than against them, but defections are common. 2: Mostly. Members vote with their parties most of the time. 3: Yes, absolutely. Members vote with their parties almost all the time.

#### **Party linkages (v2psprlnks, \*\_osp, \*\_ord)**

*Question:* Among the major parties, what is the main or most common form of linkage to their constituents?

*Clarification:* A party-constituent linkage refers to the sort of «good» that the party offers in exchange for political support and participation in party activities.

*Responses:* 0: Clientelistic. Constituents are rewarded with goods, cash, and/or jobs. 1: Mixed clientelistic and local collective. 2: Local collective. Constituents are rewarded with local collective goods, e.g., wells, toilets, markets, roads, bridges, and local development. 3: Mixed local collective and policy/programmatic. 4: Policy/programmatic. Constituents respond to a party's positions on national policies, general party programs, and visions for society

#### **Election vote buying (v2elvotbuy, \*\_osp, \*\_ord)**

*Question:* In this national election, was there evidence of vote and/or turnout buying?

*Clarification:* Vote and turnout buying refers to the distribution of money or gifts to individuals, families, or small groups in order to influence their decision to vote/not vote or whom to vote for. It does not include legislation targeted at specific constituencies, i.e., «porkbarrel» legislation.

*Responses:* 0: Yes. There was systematic, widespread, and almost nationwide vote/turnout buying by almost all parties and candidates. 1: Yes, some. There were non-systematic but rather common vote-buying efforts, even if only in some parts of the country or by one or a few parties. 2: Restricted. Money and/or personal gifts were distributed by parties or candidates but these offerings were more about meeting an 'entry-ticket' expectation and less about actual vote choice or turnout, even if a smaller number of individuals may also be persuaded. 3: Almost none. There was limited use of money and personal gifts, or these attempts were limited to a few small areas of the country. In all, they probably affected less than a few percent of voters. 4: None. There was no evidence of vote/turnout buying.

*Fuente:* V-Dem Project Dataset v8. Disponible en: <https://doi.org/10.23696/vdemcy18>.

Tabla 6. *Variables Independientes (II)*

VI Identificador V-Dem Project	
RESPONSIVENESS	<p><b>Common good (v2dlcommon, *_osp, *_ord)</b>  <u>Question:</u> When important policy changes are being considered, to what extent do political elites justify their positions in terms of the common good?  <u>Clarification:</u> Because discourse varies greatly from person to person, base your answer on the style that is the most typical of prominent national political leaders.  <u>Responses:</u> 0: Little or no justification in terms of the common good is usually offered. 1: Specific business, geographic, groups, party or constituency interests are for the most part offered as justifications. 2: Justifications are for the most part a mix of specific interests and the common good and it is impossible to say which justification is more common than the other. 3: Justifications are based on a mixture or references to constituency/party/group interests and on appeals to the common good. 4: Justifications are for the most part almost always based on explicit statements of the common good for society, understood either as the greatest good for the greatest number or as helping the least advantaged in a society.</p>
ACCOUNTABILITY	<p><b>Legislature opposition parties (v2lgooppart, *_osp, *_ord)</b>  <u>Question:</u> Are opposition parties (those not in the ruling party or coalition) able to exercise oversight and investigatory functions against the wishes of the governing party or coalition?  <u>Responses:</u> 0: No, not at all. 1: Occasionally. 2: Yes, for the most part.</p> <p><b>Rigorous and impartial public administration (v2clrspct, *_osp, *_ord)</b>  <u>Question:</u> Are public officials rigorous and impartial in the performance of their duties?  <u>Clarification:</u> This question focuses on the extent to which public officials generally abide by the law and treat like cases alike, or conversely, the extent to which public administration is characterized by arbitrariness and biases (i.e., nepotism, cronyism, or discrimination). The question covers the public officials that handle the cases of ordinary people. If no functioning public administration exists, the lowest score (0) applies.  <u>Responses:</u> 0: The law is not respected by public officials. Arbitrary or biased administration of the law is rampant. 1: The law is weakly respected by public officials. Arbitrary or biased administration of the law is widespread. 2: The law is modestly respected by public officials. Arbitrary or biased administration of the law is moderate. 3: The law is mostly respected by public officials. Arbitrary or biased administration of the law is limited, 4: The law is generally fully respected by the public officials. Arbitrary or biased administration of the law is very limited.</p>

.../...



.../...

## VI Identificador V-Dem Project

### **Election management body autonomy (v2lembaut, \*\_osp, \*\_ord)**

*Question:* Does the Election Management Body (EMB) have autonomy from government to apply election laws and administrative rules impartially in national elections?

*Clarification:* The EMB refers to whatever body (or bodies) is charged with administering national elections.

*Responses:* 0: No. The EMB is controlled by the incumbent government, the military, or other de facto ruling body. 1: Somewhat. The EMB has some autonomy on some issues but on critical issues that influence the outcome of elections, the EMB is partial to the de facto ruling body. 2: Ambiguous. The EMB has some autonomy but is also partial, and it is unclear to what extent this influences the outcome of the election. 3: Almost. The EMB has autonomy and acts impartially almost all the time. It may be influenced by the de facto ruling body in some minor ways that do not influence the outcome of elections. 4: Yes. The EMB is autonomous and impartially applies elections laws and administrative rules.

### **Lower court independence (v2juncind, \*\_ops, \*\_ord)**

*Question:* When judges not on the high court are ruling in cases that are salient to the government, how often would you say that their decisions merely reflect government wishes regardless of their sincere view of the legal record?

*Responses:* 0: Always. 1: Usually. 2: About half of the time. 3: Seldom. 4: Never.

*Fuente:* V-Dem Project Dataset v8. Disponible en: <https://doi.org/10.23696/vdemcy18>.

ACCOUNTABILITY

Tabla 7. Descriptivos de las variables recodificadas

Variables	Códigos /recodificaciones	Porcentajes
<b>VARIABLE DEPENDIENTE</b>		
<i>Corrupción legislativa</i>	0 Nunca, muy ocasionalmente 1 Frecuentemente	43,1 56,9
<b>VARIABLES INDEPENDIENTES</b>		
<i>PARTIDISTAS</i>		
Organización partidista	0 Otros tipos de organización 1 Todos permanente	69,2 30,8
Financiación de la campaña	0 Otros tipos de financiación 1 Pública para todos	72,3 27,7
Selección de candidatos	0 Líderes + organizaciones estatales y locales 1 Diferentes niveles organizativos 2 Organizaciones locales y actores municipales	23,1 47,7 29,2
Cohesión partidista legislativa	0 Algunas o la mayoría de las veces 1 Siempre	57,7 42,3
<i>REPRESENTACIÓN</i>		
Vínculos con el electorado	0 Clientelistas y locales 1 Programáticos	67,7 32,3
Compra de votos	0 Si, algo, específico 1 No, o poco	70,0 30,0
	.../...	

Variables	Códigos /recodificaciones	Porcentajes
<i>RESPONSIVENESS</i>		
Interés general / bien común	0 Escaso, nulo, mezcla intereses grupo 1 Bien común siempre o casi siempre	62,3 37,7
<i>ACCOUNTABILITY</i>		
Oposición legislativa fiscalizadora	0 No, ocasionalmente 1 Sí, la mayor parte del tiempo	41,5 58,5
Profesionalización de la Admón. (respeto a la ley)	0 No, o poco respetada 1 Respetada	68,5 31,5
Capacidad fiscalizadora del órgano electoral	0 No, en alguna ocasión 1 Sí, casi todo el tiempo	20,0 80,0
Independencia cortes ordinarias	0 Siempre, habitualmente, o la mitad del tiempo 1 Nunca o casi nunca	49,2 50,8

*Fuente:* Elaboración propia a partir de V-Dem Project Dataset v8. Disponible en: <https://doi.org/10.23696/vdemcy18>.

# LA SOCIALDEMOCRACIA LATINOAMERICANA PIDE LA PALABRA. EL RELATO POLÍTICO DE LA SEGUNDA PRESIDENCIA DE MICHELLE BACHELET (2014-2018)

Latin American social democracy asks to speak.  
The political account of the second presidency  
of Michelle Bachelet (2014-2018)

GONZALO SARASQUETA

Universidad Católica Argentina. Universidad Complutense de Madrid  
gonzalo\_sarasqueta@uca.edu.ar

## *Cómo citar/Citation*

Sarasqueta, G. (2021).

La socialdemocracia latinoamericana pide la palabra. El relato político  
de la segunda presidencia de Michelle Bachelet (2014-2018).

*Revista de Estudios Políticos*, 192, 253-283.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.192.09>

## **Resumen**

Durante las últimas dos décadas, un conjunto de líderes progresistas llegó a la presidencia en América Latina. La literatura especializada dividió a este fenómeno ideológico, conocido como «Nueva izquierda latinoamericana», en dos grupos: populistas y socialdemócratas. Ante la vasta bibliografía en comunicación política que se ocupó del caso populista, el presente trabajo busca explorar, a través del estudio de la segunda presidencia de Michelle Bachelet (2014-2018), el relato político de la socialdemocracia latinoamericana. Para cumplir ese propósito, el artículo conceptualiza al relato político, identifica sus funciones y operativiza su análisis mediante cinco variables: trama, guion dicotómico, tiempo verbal, repertorio simbólico y *ethos* presidencial. Los resultados muestran una línea argumental vinculada a la inclusión, la construcción de un adversario genérico como la desigualdad, un hilo cronológico que enlaza la transformación de la educación con un horizonte de expectativas, la autorepresentación de una mujer presidenta que defiende la igualdad de género y la circulación de una estética supeditada al protocolo del poder ejecutivo. Como conclusiones, destacamos que el relato socialdemócrata presenta similitudes con el populismo, como es la elaboración de un rival abstracto, y también diferencias, como la vocación

institucional en lugar del personalismo y el enfoque reformista en vez de la perspectiva rupturista.

### **Palabras clave**

Socialdemocracia latinoamericana; Michelle Bachelet; relato político; trama; guion dicotómico; repertorio simbólico; *ethos* presidencial; tiempo verbal.

### **Abstract**

During the past two decades, a set of progressive leaders came to the presidency in Latin America. Specialized literature divided this ideological phenomenon, known as the «New Latin American Left», into two groups: populists and social democrats. Given the vast bibliography in political communication that dealt with the populist case, this work seeks to explore, through the study of Michelle Bachelet's second presidency (2014-2018), the political narrative of Latin American social democracy. To fulfill this purpose, the article conceptualizes the political story, identifies its functions, and makes its analysis operational through five variables: plot, dichotomous script, verb tense, symbolic repertoire, and presidential ethos. The results show a line of argument linked to inclusion, the construction of a generic adversary such as inequality, a chronological thread that links the transformation of education with a horizon of expectations, the self-representation of a female president who defends gender equality and the circulation of an aesthetic subject to the protocol of the executive power. As conclusions, we highlight that the social democratic story presents similarities with populism, the elaboration of an abstract rival, and differences, the institutional vocation instead of personalism and the reformist approach instead of the rupturist perspective.

### **Keywords**

Latin American social democracy; Michelle Bachelet; political account; plot; dichotomous script; symbolic repertoire; presidential ethos; verbal tense.

## SUMARIO

---

I. ARTÍCULO. II. CONCEPTUALIZACIÓN, FUNCIONES Y OPERATIVIZACIÓN. III. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DEL ESTUDIO DE CASO. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. FUENTES DOCUMENTALES.

---

### I. ARTÍCULO

América Latina comenzó el siglo XXI con un giro ideológico hacia la izquierda. Diversos Gobiernos de orientación progresista asumieron el poder a fines de los años noventa y durante las dos primeras décadas del nuevo milenio en Bolivia, Venezuela, Ecuador, Uruguay, Chile, Brasil, Nicaragua y Argentina. Dicho movimiento fue denominado como «nueva izquierda latinoamericana» (Cleary, 2006; Lanzaro, 2007; Calvo Salazar, 2009; Chávez *et al.*, 2005; Natanson, 2008; Levitsky y Roberts, 2011). Básicamente, esta experiencia política estuvo caracterizada —en mayor o menor medida— por una fuerte presencia del Estado en la economía, una voluntad por ampliar derechos —individuales y colectivos— y una búsqueda por lograr sociedades más igualitarias.

Mediante estudios referidos a las geometrías de las fuerzas, al sistema de partidos, al modelo económico, al recorrido histórico y al estilo de liderazgo surgió una biblioteca que desagregó a la nueva izquierda latinoamericana en dos familias. La taxonomía varía según las variables comparadas: populismo y socialdemocracia (Lanzaro, 2007, 2008, 2014; Sandbrook, 2014; Panizza, 2008; Cleary, 2006; Waisbord, 2013); izquierda liberal e izquierda intervencionista (Madrid, 2010); centroizquierda y populismo (Laclau, 2006); izquierda moderada e izquierda radical o contestataria (Weyland *et al.*, 2010), e izquierda moderna e izquierda populista (Castañeda, 2006). La primera corriente está representada por las experiencias de Ricardo Lagos, Michelle Bachelet, Tabaré Vázquez, José Mujica, Lula da Silva y Dilma Rousseff. La segunda especie comprende las presidencias de Hugo Chávez, Nicolás Maduro, Rafael Correa, Evo Morales. Néstor Kirchner y Cristina Fernández serían un caso híbrido, que cabalga entre los dos bloques citados.

Jorge Lanzaro (2014) ha definido a los Gobiernos de tipo socialdemócrata —tanto de Europa meridional y América Latina— como aquellos que están constituidos por fuerzas de izquierda institucionalizadas, con linaje socialista, anclaje en los sindicatos, planteamientos reformistas y una visión

republicana-liberal en la disputa por el poder. En el caso chileno que analizaremos aquí, es imperioso aclarar que la cultura institucional imperante en el país es clave para comprender por qué la disputa política se dirimió desde el regreso a la democracia dentro del sistema de partidos, respetando los cauces legales y los distintos resultados electorales. Dicho de otra manera, este institucionalismo no es exclusivo de las fuerzas de centroizquierda, sino que es una propiedad del sistema de partidos chileno. Dicho consenso, que anidaba tanto en las élites políticas como en gran parte de la sociedad y que actuaba bajo el marco reglamentario brindado por la Constitución de 1980 del dictador Augusto Pinochet, recién comenzó a resquebrajarse con las masivas protestas de noviembre de 2019.

Por su lado, el populismo puede ser entendido como un movimiento que se origina en un contexto de crisis de representación, cuando el sistema es incapaz de procesar las demandas ciudadanas, es precedido por un líder carismático que conforma una fuerza heterogénea, laxa e inorgánica, despliega una economía proteccionista y desafía con un discurso disruptivo a los sectores que, supuestamente, defienden el *statu quo* (Laclau, 2005, 2006; Schamis, 2006; Waisbord, 2013; Roberts, 2007).

Justamente, en torno a esta última variable, la comunicacional, ha surgido un gran interés académico por la narrativa populista. Autores como Laclau (2005), De la Torre (2008), Javier del Rey Morató (2007), Panizza (2008, 2009), Amado (2016), Arditti (2010), Gómez (2009) Waisbord (2013) y Casullo (2019) se han enfocado en la retórica que edifican estos líderes para legitimarse social y políticamente. Según este grupo de investigadores, el relato populista está constituido de la siguiente manera: una trama de redención, sustentada en un guion dicotómico entre el pueblo y la oligarquía; un tiempo verbal reivindicativo que recupera la épica de los libertadores del siglo XIX; un repertorio simbólico nacionalista y personalista, y un *ethos* mesiánico que se presenta como el defensor de las clases oprimidas.

En cambio, sobre el relato político de la socialdemocracia no abundan los estudios. Los escasos trabajos que se han realizado apuntan a variables aisladas, donde la lente se coloca sobre la construcción del *ethos* presidencial (Montero, 2015), el diseño estratégico del personaje (*storytelling*) (Ponce, 2018), los eslóganes (López y Hermida Russo, 2016) o la comunicación gubernamental (Ponce y Rincón, 2018). Hasta el momento, ninguna publicación académica ha realizado un estudio integral y sistemático sobre el relato político de los presidentes socialdemócratas en Latinoamérica durante el siglo XXI.

Teniendo en cuenta la escasez de estudios al respecto, el objetivo principal de este artículo es explorar el relato político de la socialdemocracia latinoamericana. A través de un estudio de caso, la segunda presidencia de Michelle

Bachelet (2014-2018), y siendo conscientes de las limitaciones de alcance de este método, que es orientativo y preliminar, se intentará lograr una aproximación a la narrativa gubernamental que implementan estos líderes para proyectar su gestión. Para cumplir este propósito, los objetivos específicos son los siguientes: a) elaborar una conceptualización del relato político, b) identificar sus funciones y piezas comunicacionales, y, por último, c) analizar el caso citado.

Siguiendo el orden de los objetivos específicos, el trabajo estará estructurado del siguiente modo. Para empezar, se elaborará un marco teórico donde se definirá al relato político, se delimitarán sus funciones y se determinarán las variables que lo componen: trama, guion dicotómico, tiempo verbal, *ethos* presidencial y repertorio simbólico. Luego, con una breve introducción metodológica, se examinará el objeto de estudio, el segundo mandato de Michelle Bachelet (2014-2018). Para finalizar, ofreceremos algunas reflexiones finales e interrogantes abiertos de cara a futuras investigaciones.

## II. CONCEPTUALIZACIÓN, FUNCIONES Y OPERATIVIZACIÓN

Los relatos responden a cuestiones esenciales para nuestra existencia como la identidad, el sentido de la vida, el tiempo, la verdad o los afectos. Por eso, para generar un sentido colectivo es clave compartir un relato. Una de las principales preocupaciones en los Estados modernos fue, precisamente, la conformación de un pasado glorioso que cohesionara socialmente. El objetivo es contar con un depósito de significado que acorte las diferencias —económicas, ideológicas, religiosas, raciales, etc.—, amalgame a la ciudadanía y (re) genere el concepto de nación (Selbin, 2012). Desde la infancia se le enseña en las instituciones educativas o en la familia a los niños quiénes son los fundadores, los símbolos patrios o las fechas conmemorativas que marcaron el nacimiento del país. Esa memoria garantiza una experiencia en común, pero también un presente y un futuro compartidos.

Para definir al relato político existen diferentes enfoques: funcional (la utilidad del relato), donde se encuentran Gil Calvo (2018), Edelman (1991), Poletta (2006) y Gottschall (2012); sustancial (la esencia del relato), donde se ubican Genette (1966), White (1980) y Pedemonte (2016); híbrido (sustancial y funcional), donde están Greimas (1966), Smith (2003) y Gutiérrez Rubí (2009); cognitivo (los procesos mentales y fisiológicos que desencadena relato), donde se posicionan Bruner (1986) Brooks (2019) y Haidt (2019); estructural (las piezas que forman el relato), donde figuran Yorke (2014), Canaletta Heras (2010) y Truby (2010), y crítico (los efectos negativos que produce el relato), donde destaca Salmon (2008 y 2019).



Dos autores que han trabajado en profundidad y de manera integral este campo son Virginia Beaudoux y Orlando D'Adamo (2013, 2016a, 2016b, 2016c). Los investigadores argentinos interpretan al relato político como «una novela del poder». En otras palabras, es la «historia que actúa a modo de “marca” de un partido, líder o gobierno» (2016b: 25). En sintonía con esta perspectiva, podemos definir al relato político como la técnica comunicacional que emplea el Gobierno para dotar de identidad, unidad y legitimidad a su gestión. Esta definición nos parece pertinente para utilizar en el siguiente sentido: a) identidad, porque le aporta un marco de valores, conceptos y símbolos a la administración; b) unidad, porque mantiene la cohesión política y social relativizando las contradicciones diarias del gobierno, y c) legitimidad, porque concede autoridad sin recurrir a la fuerza o coacción.

Entre las principales funciones que exhibe el relato político podemos mencionar las siguientes: dinamizar voluntades a través de emociones, épicas, motivos y valores (Heath y Heath, 2007); simplificar la información (Kahneman, 2011); reducir la incertidumbre (D'Adamo y García Beaudoux, 2016c); crear un «nosotros social» (Gottschall, 2012; Nuñez, 2007; D'Adamo y García Beaudoux, 2016c; Brooks, 2019), y ordenar el sistema de partidos en un «menú narrativo» —relato oficial, contrarrelato y microrelatos— que facilite la interpretación social de la disputa por el poder y reforzar la gobernabilidad.

Para operativizar el análisis del relato político, lo desagregaremos en cinco variables: trama, guion dicotómico, tiempo verbal, repertorio simbólico y *ethos* presidencial. A través de estas propiedades podremos obtener una visión integral del relato político de Michelle Bachelet (2014-2018). La trama es la temática que conectará al relato. Esta propiedad es importante porque ensambla los diferentes acontecimientos, personajes, simbologías, escenografías, tiempos verbales y diálogos que circulan en el relato político y los convierte en un significado congruente, sólido y claro (Truby, 2010). La trama define la identidad del Gobierno. Asimismo, proyecta la relación estratégica con el resto de los actores económicos, mediáticos, sociales y políticos. En resumen, es la línea argumental de la gestión.

Para que la trama atrape debe existir un conflicto simbólico, ideológico, normativo o material. Sin un problema que resolver no hay tensión narrativa. La ciudadanía ingresa en zonas de relajación emocional, seguridad y descansos; pierde la atención, el interés, el involucramiento. El campo comunicacional tiene que contar con una contienda entre el protagonista de la historia («el presidente») y el adversario («la oposición», «la derecha», «la inmigración» o «la oligarquía») que mantenga en vilo a la opinión pública (D'Adamo y García Beaudoux, 2016b, 2016c; Jackson, 2002; Truby, 2010; Canaletta, 2010; Klent, 2015). Este juego discursivo a dos bandas es el «guion dicotómico».

Siempre va a haber sectores que se opongan a que se cumpla el designio que habita en la trama, pero lo importante es que el protagonista escoja los contradictores de su relato y no a la inversa. Para construir una identidad por antítesis (Burke 1969), el Gobierno debe seleccionar aquel antagonista que represente un repertorio de valores opuesto al suyo. Por ejemplo, si el relato político oficial pretende desarrollar una trama de igualdad, un contrincante ideal sería el capital multinacional que se opone a todas las medidas fiscales de carácter progresivo. La meta es instalar el encuadre que más le favorezca al Gobierno y no a sus rivales.

La tercera variable es el tiempo verbal. El relato político dispone de una estructura temporal, un hilo cronológico que recorre el pasado, el presente y el futuro. Cuando el tiempo verbal es sólido, la causalidad es lógica. Para analizar esta dimensión se retomarán las dos categorías metahistóricas que acuñó Koselleck (1993) para organizar el tiempo: «espacio de experiencia», como aquellos acontecimientos del pasado que son incorporados —consciente o inconscientemente— para moldear el presente; y «horizonte de expectativa», como aquellas esperanzas, deseos, aspiraciones o temores que son utilizados para forjar la actualidad. Ambas etiquetas temporales, como indica el historiador alemán, tienen un pie en el presente y otro en el pasado o en el futuro. De esta manera, podremos detectar si el relato político se construye retrospectiva o prospectivamente. Por ejemplo, si la trama que se establece es sobre la modernización, la innovación y la inserción al mundo, como lo hizo Mauricio Macri en Argentina entre 2015 y 2019, el relato político estará definido por un horizonte de expectativas. Pero si la línea argumental versa en torno a los crímenes de lesa humanidad cometidos en la última dictadura militar en Argentina (1976-1983), como planteó el presidente argentino Néstor Kirchner entre 2003 y 2007, el espacio de experiencia determinará el tiempo verbal del relato político.

En un contexto marcado por la desafección política, el escepticismo y la personalización, el *ethos* presidencial es imprescindible para diseñar un relato político. En esta variable de análisis nos ocupamos de la biografía del líder de la gestión. La investigadora Soledad Montero, recuperando a Aristóteles, entiende al *ethos* «como la imagen que el orador construye de sí mismo en su discurso» (2015: 121). En este caso, se analizará cómo se presenta ante la sociedad la persona que decide el rumbo del Gobierno. Ingresan en esta esfera tanto los atributos personales como los ideológicos. La familia, la infancia, la profesión, la trayectoria partidaria, los *hobbies*: todos estos rasgos propios que emplea el jefe del ejecutivo para empatizar y establecer un vínculo de confianza con la ciudadanía.

Como sostiene Yorke (2014), las historias cuentan con un actor central, no varios. La ciudadanía se focaliza principalmente en ese personaje: el alcalde,

el gobernador o el presidente. Tanto los críticos como los seguidores concentran su atención en este actor que condensa el relato político. En este sentido, autores como Durán Barba (2006) y Peytibi (2019) recomiendan que, para conservar la credibilidad, el político debe mostrarse como una persona normal. Exhibirse como un «ciudadano más» le permitirá generar una sensación de cercanía con sus representados. En sentido opuesto, exponerse como un líder extraordinario le aportará autoridad para afrontar momentos excepcionales como una guerra, una catástrofe natural o una crisis económica. Para lograr un relato político coherente es importante que el *ethos* presidencial cuadre con la trama. La imagen presidencial debe estar en sintonía con el significado estructural que ordena a la gestión. Omar Rincón (2017) asegura que la verosimilitud del relato está supeditada a los rasgos personales del gobernante. Si ambas narrativas (personal y gubernamental) se fusionan virtuosamente, la imagen del jefe del Ejecutivo ganará credibilidad y el relato político incrementará su legitimidad.

El repertorio simbólico es la quinta variable. Un relato político eficaz es, ante todo, una galería de imágenes. Cuando penetra en el tejido social, la historia gubernamental se transforma en un conjunto de fotos representativas. Dichos retratos mentales están constituidos por logos, monumentos, banderas, músicas, efemérides, gigantografías, nombres de calles, escenarios, vestimentas y protocolos. Los símbolos son trascendentales porque simplifican significados complejos, activan las emociones y refuerzan la identidad grupal (Edelman, 1991; D'Adamo y Beaudoux, 2016b). Nuñez (2007) argumenta que las coordenadas espacio-temporales del relato político son elementales para que las personas retengan el contenido que se difunde. La narrativa es también lo visual, la gestualidad, el vestuario y todos aquellos componentes que conectan instantáneamente con las emociones de las personas. De acuerdo a esta perspectiva, Gil Calvo (2018) señala que lo revelador en la comunicación política no es el lenguaje verbal (qué se dice), sino los espacios (dónde y ante quién se dice) y las fechas (cuándo se dice) que se escogen. Vázquez Sande, en esta dirección, refuerza:

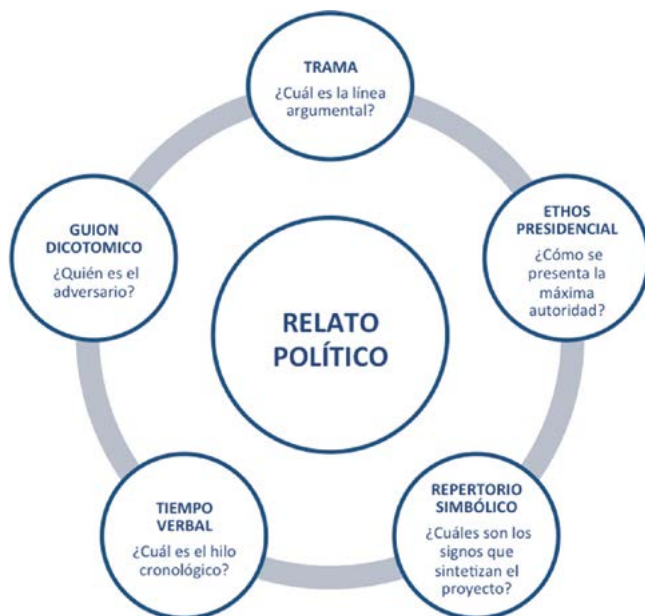
El simbolismo en política sigue siendo importante y fundamental, por lo que los buenos políticos tienen que usar el poder simbólico de los espacios públicos, que tienen su poder, igual que tienen que aprovechar que se visibilice la bandera detrás o determinados objetos. No es casual que los candidatos de izquierdas empiecen su campaña en el Mercado de Abastos y los de derechas en las Cámaras de Comercio. Es el poder simbólico de los espacios públicos (2016: 33).

En un contexto comunicacional determinado por la economía de la atención, la aceleración de la información, la proliferación de plataformas

audiovisuales y la estetización de la vida política, los símbolos como sintetizadores comunicacionales cobran aún mayor relevancia. A través de ellos comprimimos vastos significados. Son atajos cognitivos que nos permiten tener una percepción veloz de la realidad. Mediante una imagen accedemos a un campo profundo de interpretaciones, subjetividades y valoraciones.

En síntesis, como muestra el gráfico 1, para llegar a la constitución del relato político se deberán responder los cinco interrogantes que representan las variables. La trama deberá revelar la identidad que direcciona al resto de los elementos; el guion dicotómico deberá determinar el contradictor principal; el tiempo verbal establecerá si es una narrativa retrospectiva o prospectiva; el *ethos* presidencial deberá demostrar la identidad del líder, y el repertorio simbólico deberá exponer la estética que resume el proyecto.

Gráfico 1. *Las variables del relato político*



*Fuente:* elaboración propia.

### III. METODOLOGÍA Y ANÁLISIS DEL ESTUDIO DE CASO

Al tratarse de un estudio que busca explorar el relato político de la socialdemocracia latinoamericana, el enfoque escogido será el cualitativo. Como

asevera el investigador Martínez Carazo (2006), la metodología cualitativa es idónea para las etapas heurística y de descubrimiento; en cambio, para los trabajos con fines justificativos o de confirmación es recomendable la metodología cuantitativa. En este sentido, el enfoque cualitativo es apropiado para desarrollar un trabajo inductivo como el presente, donde produciremos categorías e intelecciones a partir del corpus empírico y no a la inversa (Alvarez Gayou, 2003). Además de contar con flexibilidad, coherencia y profundidad (Maxwell, 2012), el análisis cualitativo ostenta un cúmulo de técnicas para la confección y procesamiento de información: la observación participante, las entrevistas en profundidad, la observación directa y los grupos de discusión. Sánchez de Dios (2012) explica que esta diversidad instrumental tiene una doble finalidad: comprender la praxis de los actores y, al mismo tiempo, brindarles un marco contextual. De esta manera, Sánchez de Dios argumenta que «se trata de conocer las experiencias subjetivas de la gente y los significados que ellos atribuyen a tales experiencias» (*ibid.*: 50).

El método que utilizaremos será el estudio de caso único porque facilita el tratamiento en profundidad del fenómeno escogido. Si bien Yin (2009) y Martínez Carazo (2016) sostienen que este instrumento de investigación permite alcanzar una generalización analítica, somos conscientes de que los hallazgos de este estudio significarán solo una aproximación al relato político de la socialdemocracia latinoamericana en el siglo XXI. Teniendo en cuenta dichas limitaciones metodológicas y la literatura que desagrega en dos campos a la nueva izquierda latinoamericana, en nuestro trabajo usaremos la segunda presidencia Michelle Bachelet como el caso característico de la corriente socialdemócrata. Sánchez de Dios (2012) arguye que el estudio de caso puede ser descriptivo, explicativo, interpretativo o evaluativo. Aquí priorizaremos la función descriptiva para especificar el relato político de Bachelet, y la función interpretativa para vislumbrar y comprender los significados que produce la presidenta.

La técnica que aplicaremos será el análisis del discurso, que como expone Schiffrin (1994), sirve para decodificar el lenguaje en un contexto determinado. Es una herramienta conveniente para analizar la producción y reproducción de sentido (Tim O'Sullivan *et al.*, 1995). El análisis del discurso intenta poner al descubierto el significado que habita en todo acto de conversación o argumentación. Al respecto, el lingüista y semiólogo Eliseo Verón destaca: «Estudiar la producción discursiva asociada a un campo determinado de relaciones sociales es describir los mecanismos significantes sin cuya identificación la conceptualización de la acción social y, sobre todo, la determinación de la especificidad de los procesos estudiados son imposibles» (Verón y Sigal, 2003: 15).

Para la conformación del corpus empírico se recogieron cien piezas discursivas de Michelle Bachelet. Además, para reforzar dicha muestra se incorporaron otras fuentes políticas de la fuerza oficialista. A su vez, para tener un corpus completo y diverso se abordaron distintos registros: entrevistas, conferencias de prensa, comunicados oficiales, Cadenas Nacionales, discursos en instituciones estatales, discursos para la militancia y exposiciones en otros sectores de la sociedad (sindicatos, ONG, empresas, fundaciones, etc.). De la totalidad de discursos indagados aquí se presentarán aquellos que establecieron un patrón conceptual en cada una de las cinco variables constituyentes del relato político. El marco temporal seleccionado fueron los cuatro años (2014-2018) que duró la presidencia de Bachelet.

Asimismo, destacar que se escogió el segundo mandato de Bachelet por tres razones: en primer lugar, porque se configuró una coalición de gobierno inédita desde el regreso a la democracia, La Nueva Mayoría, que se destacó por la incorporación del Partido Comunista, hecho que no sucedía desde la gestión de Salvador Allende (1970-1973) y podía significar una ruptura o una alteración en el plano discursivo respecto a las Administraciones previas de la Concertación; en segundo lugar, para examinar si las demandas educativas que expuso en las calles el movimiento estudiantil chileno en el 2011 eran incorporadas a la trama del relato socialdemócrata; y en tercer lugar, para observar cómo impactaron en el *ethos* presidencial la experiencia de Michelle Bachelet como directora ejecutiva de ONU Mujeres (2010-2013) y la notoriedad que ganó a nivel mundial gracias a dicho cargo.

Finalmente, es imperioso indicar en qué nivel discursivo se concentrará este trabajo. Verón y Sigal (2003) distinguen dos corrientes de investigación y análisis: el reconocimiento y la producción. La primera escuela condensa los efectos, impactos y huellas sociales del discurso; la segunda dirige sus esfuerzos hacia el origen, la configuración y las condiciones de creación del discurso. Como señala el objetivo general –dilucidar el relato político de la socialdemocracia latinoamericana en el siglo XXI–, el presente artículo estará abocado a esta última línea de indagación.

Para comenzar el estudio de caso, se examinará la trama que estructuró el relato político de Michelle Bachelet. Ya en su discurso de toma de posesión, la presidenta marcó la temática rectora de su gestión:

¡Es hora de iniciar juntos ese camino hacia una nación desarrollada y justa, moderna y tolerante, próspera e inclusiva que todos nos merecemos! Creemos que puede haber un Chile diferente y mucho más justo. Quiero que el día que vuelva a dejar esta casa, ustedes sientan que su vida ha cambiado para mejor. Que Chile no es solo un listado de indicadores o estadísticas, sino una mejor patria para vivir, una mejor sociedad para toda su gente (11-3-2014).

Como evidencia este fragmento discursivo, el objetivo de este segundo mandato será la inclusión social, entendida en el sentido de Giddens (1998) como la ampliación de ciudadanía, la efectivización de los derechos civiles y políticos, la apertura de oportunidades y la integración al espacio público de todos los miembros de una sociedad. Más allá de la estabilidad económica que logró Chile desde el regreso a la democracia, Bachelet considera que es tiempo de cambiar el enfoque cuantitativo (macroeconomía) por un enfoque cualitativo (calidad de vida de la sociedad). En estos últimos 24 años el país logró establecer las bases de su economía, ahora —según ella— es el momento de que una mayor parte de la sociedad participe de la riqueza generada. Subyace a este texto también un cambio de visión. La razón tecnocrática, que priorizaba el orden de las variables económicas (equilibrio fiscal, inflación de un solo dígito y crecimiento sostenido), es reemplazada por una lógica humanista que hace hincapié en el bienestar del ciudadano. Esta interpretación representa un nuevo eslabón en la cadena de Gobiernos de la coalición de centroizquierda<sup>1</sup> que integra ella. Así lo desmenuzó en un congreso de la Organización Demócrata Cristiana de América:

Con Patricio Aylwin consolidamos la democracia, con Eduardo Frei emprendimos grandes modernizaciones, con Ricardo Lagos se afianzaron reformas estructurales, en mi anterior Gobierno establecimos una red de protección social y ahora afrontamos la construcción de otra etapa para hacer de Chile un país más equitativo, contando con la participación activa de la ciudadanía. Pero a lo largo de todo este camino se reconoce una misma ruta sostenida de democracia profundizada, de crecimiento con equidad, de desarrollo inclusivo y diversidad promovida y ampliada (26-5-2016).

El enunciado de Bachelet expone el significado de su segunda gestión en la cronología de Gobiernos progresistas. Después de garantizar la democracia como sistema político y establecer los pilares del engranaje productivo, llega la etapa de la inclusión y la equidad. El metamensaje es la alteración del consenso económico que habían pactado las elites empresariales y la dirigencia política desde la década del setenta, con la dictadura de Augusto Pinochet. Un acuerdo que, en sintonía con el modelo neoliberal implantado en el Reino Unido por Margaret Thatcher y en Estados Unidos por Ronald Reagan, sostenía que el mercado debía ser el principal asignador de recursos. Seguridad jurídica,

---

<sup>1</sup> Desde 1988 hasta 2012 la alianza se denominó Concertación de Partidos por la Democracia. Con la incorporación del Partido Comunista a principios del 2013, pasó a llamarse Nueva Mayoría.

privatización de servicios básicos, crecimiento económico y fronteras abiertas en cuestión de intercambio comercial fueron las principales reglas.

Frente a este imperativo, Bachelet presenta su segundo mandato como un corte histórico que se distingue de las anteriores experiencias por su carácter redistributivo en materia económica. Dicho propósito reformista, que busca corregir las asimetrías que genera el sistema capitalista, es característico de una gestión socialdemócrata. Para mitigar discursivamente esta modificación en el modelo económico ofrece un proceso evolutivo de *plots*: la trama de la democracia, con Aywlin entre 1990-1994; la trama de la modernización, con Frei entre 1994-2000; la trama del reformismo, con Lagos entre 2000-2006; la trama de la protección, con Bachelet entre 2006-2010, y, por último, la trama de la inclusión, con Bachelet entre 2014-2018<sup>2</sup>. Es una serie de tramas *in crescendo* que le imprime una justificación histórica a la transformación que aspira a lograr. Hay una continuidad, no una dislocación ideológica.

A su vez, la trama de la inclusión está compuesta por tres subtramas: las reformas educativa e impositiva y la creación de una nueva constitución. Son los tres pilares de la agenda progresista que propone Bachelet. Estas transformaciones, que representan un cambio considerable en la vida del país, sin embargo son presentadas con un tono gradualista:

Por supuesto, sabemos que aunque compartimos ciertos propósitos que quedaron plasmados en nuestro programa de gobierno, existen y seguirán existiendo distintas opiniones, por ejemplo, en torno a la velocidad de los cambios, pero como Gobierno siempre haremos una defensa férrea de una mayor participación de los trabajadores en la toma de decisiones que nos afectan a todos y todas. Porque el único camino que vale para, Chile es el camino de la inclusión y de la participación, más allá de las legítimas diferencias y matices (14-7-2014).

Como expone en este extracto, en el que hay un destinatario nítido, los trabajadores, Bachelet deja entrever que el proceso será paulatino. A diferencia del populismo, donde la palabra del líder ostenta un poder performativo (tiene efectos directos sobre la realidad sin mediaciones, reglamentaciones ni negociaciones con la oposición), Bachelet considera los consensos y disensos que deberá atravesar para materializar las reformas. Acepta que la democracia

<sup>2</sup> Michelle Bachelet, en este listado, omite el Gobierno del opositor Sebastián Piñera (2010-2014), representado por la Alianza, fuerza política de centroderecha integrada por la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), que venció en segunda vuelta al expresidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, perteneciente a la Concertación de Partidos por la Democracia, en las elecciones de enero de 2010.



representativa liberal imperante en Chile es más lenta que la democracia delegativa (O'Donnell, 1994) que se desarrolla en países como Ecuador, Venezuela, Argentina y Nicaragua. La presidenta reconoce el pluralismo y sus respectivos procedimientos legales y políticos como dinámica intrínseca al juego democrático. Una concepción institucionalista que se vincula con la tradición socialdemócrata de su espacio político.

Desde el inicio de su gestión y de acuerdo con la trama de la inclusión, Bachelet articuló un guion dicotómico en el que se enfrentaba a una adversaria genérica: la desigualdad. A continuación, un ejemplo concreto:

Cada uno de nosotros puede hacer la diferencia entre excluir e incluir, entre dialogar e imponer, entre creer y desconfiar, entre sumarse y restarse. Solo juntos podemos reconstruir la confianza en la participación y en las instituciones. Solo juntos podemos dar poder a lo local, dar voz a las diferentes necesidades de nuestra gente, dignificar el trabajo y la democracia. ¡Chile tiene un solo gran adversario, y eso se llama desigualdad! Y sólo juntos podremos enfrentarla (11-3-2014).

Anthony Giddens, que en su «tercera vía» intentó aportar a la socialdemocracia un nuevo marco teórico y práctico, sostiene que «la nueva política define igualdad como inclusión y la desigualdad como exclusión» (1998: 123). Esta interpretación es pertinente para comprender a Bachelet, cuando se refiere a la desigualdad como antagonista. Asimismo, la mandataria se autoexcluye de la competencia agonal, y en su lugar coloca a Chile. La desigualdad es la enemiga del país, no de la gestión que preside ella. El guion dicotómico que presenta tiene dos actores: la nación y la desigualdad. De esta manera, pasa de un colectivo de identificación restringido («nosotros, la socialdemocracia» o «nosotros, el Gobierno») a un colectivo de identificación amplio («nosotros, los chilenos») (Arfuch, 1987). Esta operación discursiva intenta desactivar el clivaje izquierda-derecha que ordena el sistema de partidos chileno desde el retorno de la democracia. La presidenta recurre a lo que Arfuch (1987) llama «instancia unificadora»: prescindir de las fronteras ideológicas para aumentar el alcance persuasivo. En términos de Eliseo Verón (1987), relega al prodestinatario, receptor que comparte el mismo ideario, en pro del paradesinatario, receptor que se mantiene fuera de la lucha ideológica. Así, pretende instaurar un «nosotros» equivalente al de la nación chilena.

Como el populismo, Bachelet también escoge a adversarios genéricos. Mientras la mandataria se enfrenta a la desigualdad, los líderes populistas pelean contra «la oligarquía», «el imperialismo», «los capitales financieros» o «los poderes mediáticos». La diferencia radica en que la operación discursiva populista se completa con una asociación con personajes públicos: Juan

Guidó es el embajador del imperialismo, Mauricio Macri es la oligarquía, Jaime Nabot es el candidato de los medios hegemónicos y Noel Vidaurre el defensor del capital financiero. En cambio, Bachelet no realiza esa relación metonímica. La desigualdad y la corrupción son adversarios genéricos sin anclaje partidario o de otro tipo. Sebastián Piñera o Joaquín Lavín, dos de sus principales competidores políticos, no son relacionados con la desigualdad. Este tipo de operaciones discursivas manifiestan una interpretación institucional de enfrentamiento por el poder. El conflicto se circunscribe al sistema de partidos: disputa parlamentaria, elecciones competitivas, declaraciones en la prensa o contrapuntos en las redes sociales. Pero esta impronta institucional hay que contextualizarla, ya que como se especificó al principio de este trabajo, es propia de la mayoría de los partidos políticos chilenos, no únicamente de los sectores progresistas. Como sostienen Hojman y Pérez (2005), esto se debe a que en Chile la sociedad y sus representantes lograron consolidar a lo largo de la historia un *estado de compromiso* respecto al orden, a las reglas y a las instituciones vigentes. Marco Antonio Nuñez, miembro del oficialista Partido por la Democracia (PPD) y presidente de la Cámara de Diputados, y Alberto Arenas, ministro de Hacienda, son dos ejemplos claros en la implementación de este tipo de narrativa contra la desigualdad:

La sociedad chilena demanda hoy que el diputado-persona y el diputado-gente profundicen su diálogo para la conformación de un Estado que continúe la senda del crecimiento y el desarrollo, pero, al mismo tiempo, para impedir que se cometan abusos que profundicen la desigualdad social. ¿Y por qué hoy? Porque hoy Chile es uno de los países más desiguales del mundo. Y esta fractura social es ética y políticamente inaceptable (18-03-2015).

Hicimos esta reforma tributaria para cumplir los compromisos del programa de la presidenta Michelle Bachelet, que fue construido en torno a una gran idea fuerza, que fue construir y enfrentar la desigualdad en todas las dimensiones y sentar las bases para un crecimiento inclusivo (15-01-2015).

Tanto en política exterior como en cuestiones internas, Bachelet antepuso la negociación al conflicto. Sucedió con el litigio frente a Bolivia por la salida al mar en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, la crisis política en Venezuela, las reformas educativa y fiscal, el proceso constituyente y la despenalización del aborto. En todos estos temas, la mandataria buscó consensos mediante el diálogo, una diferencia considerable con la matriz populista, que subraya el antagonismo radical como método de construcción política. En el primer caso hay un reconocimiento del contradestinatario; en el segundo hay una anulación del contradestinatario. Pero en el caso de los conflictos internos, las negociaciones no eran abiertas, sino con límites. Si

bien existe una aceptación de los opositores como interlocutores válidos, el diálogo funciona como un texto clausurado, no abierto (Eco, 1981). Son intercambios con fronteras precisas, que responden a los intereses del plan del Gobierno. Las reformas fiscal y educativa recibieron solo modificaciones parciales por parte de la oposición, no alteraron sus esencias: ampliar el acceso a la educación y lograr un régimen impositivo más progresivo. El encuadre continuó siendo el propuesto por la gestión de Bachelet.

Esta capacidad de encuadrar la agenda pública por parte de Bachelet se resintió temporalmente con el caso Caval. Después de ser denunciado su hijo, Sebastián Dávalos, por tráfico de influencias, Bachelet tuvo que incorporar otra adversaria genérica a su narrativa: la corrupción. La agenda de probidad y transparencia, propuesta por los partidos opositores y los principales medios de comunicación, pasó a formar parte del relato político de Bachelet. Como aseveró en su quinta Cadena Nacional: para lograr un Chile más inclusivo, antes se debe transparentar el manejo de los fondos públicos. De esta manera, se produjo una superposición de adversarios. Dicho giro discursivo favoreció a la oposición porque introdujo una demanda propia en la agenda oficial y logró que la atención social se concentrara sobre ella. A la vez, el caso Caval deterioró al relato político del Gobierno en dos sentidos: en primer lugar porque la lucha contra la desigualdad perdió intensidad y, por un cierto período de tiempo, centralidad; y en segundo término, minó la credibilidad de la presidenta, que hasta entonces no había estado involucrada —ni directa e indirectamente— en ningún hecho de corrupción. En términos discursivos, y especialmente durante el primer semestre de 2015, Bachelet pasó de una lógica proactiva (generar debate público en torno a una temática en particular) a una dinámica reactiva (responder al debate público producido por un tercero).

En relación al tiempo verbal del relato político, Bachelet prioriza el presente y el futuro. Mediante la reforma educativa que pretende realizar, activa lo que Koselleck (1993) denomina como «horizonte de expectativa». Observemos dos ejemplos concretos:

Yo creo que los desafíos que enfrentamos no admiten demora, y atacar las enormes desigualdades que dañan a la democracia y afectan todo nuestro desarrollo requiere de soluciones creativas e innovadoras. Tenemos que construir la prosperidad en las próximas dos o tres generaciones, conjurando, a la vez, peligros enormes como el cambio climático. También, como hablábamos en la mañana, el caso de las migraciones, el caso del narcotráfico (27-01-2016).

Y no tengo dudas de que gran parte de las respuestas pasan por dar la centralidad que amerita al sistema educativo, como espacio igualitario para encontrar los instrumentos y las competencias para la realización personal, pero asimismo

como espacio para crear comunidad, para compartir con la diversidad humana y para definir horizontes comunes. (9-1-2017).

A lo largo de todo su mandato, la mandataria chilena proyecta los beneficios culturales, sociales y económicos que producirá la reforma educativa. Constantemente circula un discurso anclado en expectativas, deseos y horizontes de inclusión. No se refiere al pasado profundo, como lo hace la corriente populista de la nueva izquierda latinoamericana<sup>3</sup>. Solo en fechas conmemorativas o patrias rememora a próceres o recupera sucesos cruciales para el país. Pero en ningún momento realiza analogías entre personajes históricos y su figura. Su narrativa se concentra en el impacto positivo que va a generar la transformación de la educación pública. Adelanta imágenes de un país que avanzó y materializó la trama de la inclusión y venció a la desigualdad. Ese futuro comienza a vislumbrarse con las medidas que está desarrollando su gestión. Como asevera Koselleck: «Es futuro hecho presente» (*ibid.*: 338). Este lenguaje aspiracional lo combina con un registro más de corte imperativo: «Necesitamos dibujar participativamente el sueño común del Chile del mañana, para que todos quepan en él. Pero necesitamos construir, al mismo tiempo, las condiciones que harán ese futuro posible. ¿Cómo? Con un Estado que crea y garantiza las seguridades que da una sociedad basada en derechos y dignidades comunes. Sin seguridad y confianza, no hay futuro creíble» (13-1-2015).

Para visualizar las modalidades mediante las cuales el enunciador erige su red de vínculos, Eliseo Verón (1987) trabaja cuatro componentes: el descriptivo (balance de una situación), el didáctico (saber hacer), el prescriptivo (el orden del deber) y el programático (prometer). La presidenta chilena usa el segundo componente para explicar cómo va a lograr un Chile más inclusivo y el tercer componente para instalar su proyecto como un deber moral. A través de los componentes didáctico y prescriptivo Bachelet intenta instalar una imagen de liderazgo pedagógico-deontológico: explica sencillo lo que debe hacer el país para saldar su deuda social. Por lo general, para llevar a cabo esta comunicación emplea datos fríos —números, fechas, estadísticas, información dura, cantidades, etc.— y se enfoca más en el costado racional de las

<sup>3</sup> Hugo Chávez refiriéndose al libertador Simón Bolívar, Evo Morales invocando al líder indígena Túpak Katari, Cristina Fernández convocando a Evita Perón y Rafael Correa citando al dirigente Jorge Eliécer Gaitán. Este anclaje con personajes políticos ha sido tan recurrente que, incluso, una de las estructuras de poder regional que constituyeron este grupo de presidentes se denominó, en honor a Bolívar, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

personas. El psicólogo Jerome Bruner (1986) afirma que el ser humano posee dos formas de acceder al conocimiento: el conocimiento paradigmático y el conocimiento narrativo. La presidenta chilena hace hincapié en el conocimiento paradigmático, que se relaciona con el discurso racional, la lógica causal y la búsqueda de la verdad.

Bachelet recurre al conocimiento narrativo y al pasado histórico solo para articular el *ethos* presidencial. El mismo está impregnado de testimonios personales y familiares de la década del setenta. Así lo demostró en diversos actos conmemorativos, como en la presentación de un libro de periodistas que cubrieron el golpe de Estado a Salvador Allende y otro donde, en nombre del Estado de Chile, le pidió perdón a víctimas que sufrieron violaciones a sus derechos humanos a partir del 11 de septiembre de 1973<sup>4</sup>.

Permitan, entonces, a esta presidenta de la República, hija de un general de la Fuerza Aérea que estuvo con ustedes en la misma celda, que desde su rol de Gobierno, pero también desde lo más profundo de la historia personal, reconozca lo que ustedes han logrado con una única palabra final: gracias (7-10-2016).

Porque quizá la mayor lección que estos testimonios nos entregan es que aún en los momentos más difíciles y exigidos, es posible rescatar el gesto fraterno, la ayuda desinteresada, la solidaridad espontánea de las personas sometidas a una situación extrema. Todos los que vivimos esos días los conocimos de una u otra manera: la sonrisa de un desconocido, la ayuda inesperada de un familiar lejano, la palabra de aliento susurrada o dicha en voz alta y desafiante (6-9-2017).

En los dos segmentos, Bachelet, a través de su recuerdo íntimo, vehiculiza la tragedia que vivió Chile durante la última dictadura militar. La memoria personal funciona como soporte de la memoria colectiva. Sus hechos traumáticos operan como heurísticos del drama nacional. Es imperioso recordar que, después del golpe de Estado de Augusto Pinochet contra el Gobierno socialista de Salvador Allende, su padre, Alberto Bachelet, fiel al bando derrocado, fue secuestrado y torturado por sus antiguos compañeros de armas. El 13 de marzo de 1974 murió de un infarto en la cárcel. Al año siguiente, Michelle Bachelet y su madre fueron detenidas y también torturadas en el Centro de Detención Villa Grimaldi. Una vez recuperada la libertad, ambas se exiliaron en la República Democrática Alemana de Erich Honecker. Desde el país

---

<sup>4</sup> El 11 de septiembre de 1973 es derrocado el Gobierno democrático de Salvador Allende por una junta militar liderada por el comandante en jefe del Ejército, Augusto Pinochet Ugarte.

comunista, Michelle militó por los derechos humanos en el ala más ideologizada del Partido Socialista (PS) de Chile, que conducía Clodomiro Almeyda.

Con esta retórica testimonial (Sarlo, 2005) se superponen dos encuadres: el de presidenta que relata y pide perdón en nombre del Estado y el de víctima que recupera lo vivido. A diferencia del lenguaje racional que se apuntó en el tiempo verbal, aquí prima claramente el lenguaje emocional. Los valores, los sentimientos, las apreciaciones y el *storytelling* personal (Vázquez Sande, 2016) desplazan a las estadísticas, la lógica y la información dura. Un ejemplo concreto fue cuando, sobre el final del homenaje a las víctimas del terrorismo de Estado, lloró frente al público y las cámaras de los medios de comunicación. Sin embargo, a pesar de su historia personal, la presidenta chilena mantiene un tono de reconciliación. Recordemos que Bachelet fue ministra de Defensa Nacional entre 2002 y 2004, bajo la presidencia de Ricardo Lagos. Dicho paso por la cartera, que tuvo un alto impacto simbólico, ya que fue la primer funcionaria en ocupar ese puesto después de haber sido torturada durante la dictadura, fortaleció su vínculo con las Fuerzas Armadas. A partir de la modernización, la profesionalización y el equipamiento de estas, Bachelet ganó prestigio entre el círculo castrense y, en paralelo, se proyectó en la opinión pública como un ejemplo de reconciliación. En este sentido, según ella, la memoria es una oportunidad para unir, no para dividir. Así lo expresaba en el 41 aniversario del golpe de Estado:

El 11 de septiembre es sinónimo de dolor y de pérdida para nuestra sociedad completa. Es la fecha que nos recuerda divisiones terribles entre los compatriotas, nos recuerda aquello que no queremos nunca más, pero el 11 de septiembre es también la fecha que nos recuerda la historia y el valor de la democracia que hemos construido juntos. Nos recuerda que nada ha sido en vano porque hemos sido capaces de construir, tras esta amarga experiencia, una cultura de paz, una cultura de respeto a la diferencia y de valoración por la diversidad y el diálogo (11-9-2014).

Al igual que en el guion dicotómico, la presidenta recurre al pluralismo, al encuentro y al intercambio como rasgos cardinales del sistema republicano que escogió Chile desde 1990. Intenta convertir el pasado (la dictadura militar) en aprendizaje para el presente (la democracia). Establece una antítesis prototípica (Charandeau y Maingueneau, 2002) entre ambos sistemas organizativos: la dictadura está asociada al dolor, la división y la pérdida; la democracia, en sentido contrario, representa la convivencia, el respeto y la paz. Este clivaje temporal busca formar un amplio consenso sobre lo sucedido entre 1973 y 1990. Sobre ese acuerdo tácito erige las bases actuales de la convivencia. No obstante, también es una estrategia identitaria: aquellos que

disienten con esa lectura histórica negativa de la dictadura militar de Augusto Pinochet quedan afuera del contrato democrático.

Este lenguaje de pacificación puede encontrarse también en otras experiencias socialdemócratas de la nueva izquierda latinoamericana, como los presidentes Ricardo Lagos y José Mujica. Ambos mandatarios elaboraron un discurso donde la memoria figura como una posibilidad de reencuentro ciudadano. Para que esa memoria sea convergente, el Estado circula una narrativa que reconoce al sujeto-víctima (los presos políticos, los torturados, los desaparecidos y sus familiares), pero ignora al sujeto-culpable (las fuerzas armadas, los cuerpos de seguridad y los servicios de inteligencia). Es decir, se intenta reparar simbólicamente y materialmente a las partes damnificadas al mismo tiempo que se excluye a las instituciones estatales que protagonizaron dicho daño. Así, queda un relato desmembrado, sin una lógica causal que conecte víctimas con victimarios. Este vacío que se abre en el terreno de las responsabilidades circunscribe a la memoria a una función rememorativa del dolor: solo alumbrando las consecuencias del proceso militar.

Las enunciaciones de Bachelet sobre su historia personal y la dictadura solo son utilizadas en fechas conmemorativas o cuando es consultada en una entrevista mediática. En su agenda cotidiana de gobierno, Bachelet no propone estas temáticas. Intenta mantener una distancia entre ese pasado trágico y los debates políticos actuales. La trama de su relato político es la inclusión, no la violación de los derechos humanos en la década del setenta, como en el caso del presidente Néstor Kirchner en Argentina. La mandataria aguarda el marco —histórico o interrogativo— adecuado para insertar su experiencia. En términos de Charandeau y Maingueneau (2002), espera la «escena de enunciación» indicada para circular su *ethos* de víctima. En síntesis, la frecuencia de este tipo de intervenciones está supeditada a las efemérides o a la voluntad de un periodista que le pregunta al respecto.

La otra marca distintiva es su *ethos* femenino. Bachelet articula una imagen de sí misma emparentada con el empoderamiento de la mujer. Un eje discursivo que construyó como ministra de Salud, entre el 2000-2002, cuando aprobó la distribución gratuita de la píldora del día después, reforzó durante su primer mandato presidencial y terminó de consolidar como directora ejecutiva de ONU Mujeres (2010-2013). En esta segunda presidencia, Bachelet deja en claro, a través de giros, aclaraciones, argumentaciones o anuncios, su compromiso por la igualdad de género. Por ejemplo, en las formas se puede percibir que la mayoría de sus alocuciones presentan un registro lingüístico mixto: «amigos y amigas», «compañeras y compañeros» o «estimadas y estimados». Para incluir a todo su auditorio modifica la morfología de las palabras y utiliza los dos géneros. Cuando se refiere a la lucha de la mujer, subraya tanto los logros como las deudas. Los tonos que predominan en este campo

son el valorativo (qué es correcto y qué es incorrecto) y el imperativo (qué hay que hacer). En una segunda dimensión aparecen los tonos descriptivo (qué sucede) y analítico (por qué sucede). Tres ejemplos nítidos son estas enunciaci-ones de la diputada comunista, Camila Vallejo, la presidenta del Senado, Isabel Allende, y Michelle Bachelet:

Hay que empezar a levantar la voz y los derechos de las mujeres y favorecer su autonomía. En otros campos en los que estamos abordando cuestiones de género hemos tenido bastante éxito, como por ejemplo en la paridad de género para las elecciones (4-5-2015).

La imagen histórica de dos mujeres ocupando simultáneamente los más altos cargos del Estado recorrerá el mundo. Espero que este hecho tan simbólico sea una señal para todas aquellas que hoy todavía sufren discriminación, y que también sirva para continuar profundizando la igualdad de género (11-3-2014).

Queremos que cada vez más mujeres asuman liderazgos de su gente, que su opinión esté presente, que defiendan sus puntos de vista sobre los diversos temas que las afectan. Ustedes saben que en materia de igualdad de género hemos hecho avances importantes en los últimos años, hoy tenemos más mujeres participando activamente en organizaciones sociales, en actividades productivas, pero todavía tenemos muchas tareas pendientes (8-9-2014).

En los actos, la presidenta elabora un enunciado para el público en general y otro, con propiedades específicas, para las mujeres presentes. Esta línea discursiva vinculada al género femenino es proactiva y permanente a lo largo de su segundo mandato. A diferencia de su experiencia traumática durante la dictadura militar, Bachelet, en este caso, propone el asunto, no aguarda determinadas efemérides o preguntas de periodistas para posicionarse sobre la temática. En otros términos: genera agenda, no consume agenda. La presidenta chilena también en sus presentaciones revisa determinado sentido común que circulan en relación al género, el poder y la política. En una entrevista para un medio internacional, señalaba lo siguiente:

Por ejemplo, me contaba una primera ministra danesa que en la campaña lo que le analizaban era el tamaño de las carteras, no los contenidos programáticos que ella estaba señalando. En el caso nuestro igual: si yo tengo el aspecto físico que tengo, soy considerada *grande*, y lo digo así para no sonar feo. Cuando era ministra, a un colega mío que también era *grande*, le llamaban en realidad el Panzer, sinónimo de poder. Y como presidenta también lo he vivido. Las evaluaciones y las críticas son, en el tono y la forma, distintas que las que aplican a un hombre (9-10-2017).



Como se observa, la primera mandataria deconstruye representaciones que transitan en la política. Cristaliza la noción que enlaza naturalmente propiedades como la fuerza, la autoridad y la jerarquía al poder masculino. Un consenso que se presenta en regularidades pautadas informalmente como los apodos y los criterios de evaluación. Al hombre con gran tamaño físico se lo alegoriza con un instrumento militar, se lo asocia con lo que Nye (2011) denomina poder duro; a la mujer, en cambio, se la evalúa negativamente porque no cumple los cánones estéticos de belleza instalados en la cultura occidental. Además, según Bachelet, el sistema diacrítico<sup>5</sup> es la variable principal para juzgar a las mujeres. La formación, los resultados, la experiencia u otras capacidades profesionales no son tenidas en cuenta cuando se analiza al sexo femenino en la esfera política. Estas convenciones, que configuran el campo discursivo dominante, son desafiadas por la jefa del Poder Ejecutivo.

La presidenta plasmó este posicionamiento discursivo a través de una serie de políticas públicas: la creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, la ley de sistema electoral proporcional inclusivo, la ley de despenalización del aborto en tres causales (cuando la vida de la mujer corra riesgo o la gestación implique una grave afectación a su salud, cuando haya inviabilidad del feto y cuando sea producto de una violación), introdujo un enfoque de género en la legislación laboral y sancionó distintas leyes para erradicar la violencia de género, entre las principales. Debido a esta agenda, en marzo de 2017 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) le condecoró como «campeona internacional de género».

Por último, examinaremos el repertorio simbólico que presenta el relato político de Bachelet. El objetivo es identificar la red de imágenes que produce para representar a su gestión. Una pieza fundamental para analizar son los escenarios, que Vázquez Sande (2016) considera importantes porque estructuran relaciones sociales y brindan límites semánticos a los acontecimientos. En primer lugar, un patrón estético a lo largo del mandato es el uso del Salón Azul de la Casa de la Moneda para enmarcar las acciones presidenciales. Este espacio es donde la máxima autoridad realiza sus reuniones privadas y recibe a sus pares internacionales o personalidades destacadas. A través de la preferencia del Salón Azul como entorno comunicacional, Bachelet jerarquiza a sus invitados, pero a la vez los circunscribe a la formalidad del protocolo. Activa la función estructural del escenario (Canet y Prósper, 2009), aquella que moldea y determina al evento. El significante (el Salón Azul) acota el significado (el encuentro, por ejemplo, entre la presidenta y el papa Francisco). De

---

<sup>5</sup> Según Rulicki (2015), es el canal de la comunicación no verbal que está determinado por la indumentaria, el maquillaje, la marca, los símbolos religiosos y el corte de pelo.

este modo, se intenta que el observador decodifique el diálogo en términos estrictamente institucionales.

En el Salón Azul, la presidenta chilena también realizó las siete Cadenas Nacionales de su segundo Gobierno. Los mensajes más trascendentales —las comunicaciones de crisis, los saludos anuales y el anuncio de las políticas públicas más relevantes de su gestión— sucedieron en ese espacio físico. En línea con lo anterior, la estética se mantiene sujeta al ceremonial institucional. El fondo de la escena está constituido siempre por la bandera nacional y un decorado sobrio: muebles, flores y cortinas. A veces, figuran los cuadros de los próceres Andrés Bello y Bernardo O'Higgins y el atril con el escudo del país. Es importante señalar el uso semiótico de estas dos personalidades históricas porque son los mitos a los que recurre todo el arco político para sintetizar el imaginario histórico (las raíces en común) de los chilenos. No son símbolos usados exclusivamente por Bachelet, sino que, al igual que la bandera nacional, son utilizados por toda la sociedad chilena en actos patrios, instituciones educativas o celebraciones culturales. En la mayoría de las presentaciones de Bachelet tampoco hay signos de orden ideológico; destacan, en cambio, los que acá vamos a denominar como componentes simbólicos inclusivos (identidad nacional), aquellos que apuntan a formar un sentido de pertenencia amplio, laxo y consensual. En dirección opuesta, están los componentes simbólicos exclusivos (identidad ideológica), que buscan constituir un sentido de pertenencia limitado, preciso y diferencial. La expresidenta argentina, Cristina Fernández, cuando usaba en las Cadenas Nacionales la semblanza de Eva Perón de fondo, paladín histórica del peronismo, y Hugo Chávez, cuando usaba junto a todo su Gabinete el color rojo para identificarse con el socialismo, son ejemplos nítidos de esta segunda categoría.

La retórica visual (Olson *et al.*, 2008) no se altera cuando las acciones comunicacionales se desarrollan en el territorio. Bachelet mantiene la bandera nacional como ordenador estético y, exceptuando los actos partidarios, evita los componentes simbólicos exclusivos. En estas situaciones también se añaden elementos simbólicos de las instituciones que ofician de mediación entre la presidenta y la ciudadanía. Los sindicatos, asociaciones de mujeres, las organizaciones medioambientales, cámaras empresariales, pymes o iglesias aportan sus estructuras simbólicas en las visitas de Bachelet, pero son elementos estéticos transitorios —no permanentes— en su relato político.

Al mantener el repertorio simbólico protocolar, se genera una continuidad con Sebastián Piñera, expresidente y líder de la fuerza de derecha Alianza. Una prueba fehaciente de esta coherencia estética es que la gestión Bachelet conservó como marca de gobierno el logo que creó Piñera para su Administración. En este caso, la ideología no determina la simbología, sino que es la cultura institucional la que define las imágenes del relato socialdemócrata. Dicha cultura

institucional, que empezó a construirse con el regreso de la democracia, es transversal: desde la izquierda a la derecha aceptan sus códigos (políticos, reglamentarios y simbólicos). Bachelet respeta estas normas formales e informales, excepto en la temática vinculada a la mujer, donde introduce demandas y cuestionamientos que, como vimos en el *ethos* presidencial, pretenden resignificar la cultura institucional. Aun así, Bachelet evita cualquier impronta refundacional y se ciñe a la semiótica del Poder Ejecutivo. Este respeto a las reglas estéticas impuestas por el protocolo es otra diferencia clave con el populismo, que opta por el personalismo («chavismo», «correísmo», «kirchnerismo») y/o la ideología («socialismo del siglo XXI») como fuentes para constituir su propio repertorio simbólico.

#### IV. CONCLUSIONES

Después de analizar las diferentes variables, podemos deducir que el relato político de Bachelet está caracterizado por una trama de la inclusión que se concentra en la ampliación de derechos; un guion dicotómico que enfrenta al país contra la desigualdad; un tiempo verbal centrado en las expectativas y los cambios sociales que producirán sus reformas educativa e impositiva; un *ethos* de mujer presidenta que subraya la lucha por la igualdad de género, y un repertorio simbólico que respeta las reglas protocolares institucionales. El patrón que hilvana todas las piezas es la vocación institucional.

Si bien en un futuro sería apropiado realizar un estudio comparado y sistematizado para verificarlo, teniendo en cuenta la literatura existente sobre la comunicación de la izquierda populista latinoamericana (Laclau, 2005, 2006; Panizza, 2008, 2009; Waisbord, 2013) podemos vislumbrar ciertos matices, similitudes y diferencias, tanto en el contenido como en las formas, entre los relatos socialdemócrata y populista. Como muestra el gráfico 2, mientras la socialdemocracia acepta los límites del marco institucional (tradicción reformista), el populismo aspira a construir un nuevo orden normativo (tradicción revolucionaria). La trama de la inclusión, si bien se presenta como un cambio fructífero en la historia de Chile, está conectada con las gestiones anteriores de Aylwin, Frei Motalva, Lagos y el primer Gobierno de Bachelet. No hay una impronta refundacional ni el nacimiento de una nueva era para el país, como generalmente plantean los líderes populistas de la nueva izquierda latinoamericana. Otra distinción se da en el plano del *ethos* presidencial. La mandataria chilena presenta un *ethos* vinculado a un tema candente en la agenda política de Occidente, la igualdad de género. A través de su historia personal, señala los prejuicios y estereotipos que tienen que combatir las mujeres para ocupar un puesto jerárquico y gestionar. Esta impronta, como

vimos, es acompañada por otras dirigentes clave de la fuerza oficialista. El líder populista, en otro sentido, se posiciona como un líder elegido por la historia que viene a defender los intereses económicos de los sectores oprimidos por la oligarquía. Entre las similitudes, podemos encontrar que ambos construyen un adversario genérico, aunque el populismo completa esa operación discursiva con un anclaje partidario. La socialdemocracia mantiene separado al sistema de partidos de los actores externos o adversarios genéricos que erige, mientras que el populismo mezcla las distintas esferas —partidaria, económica, regional, judicial, mediática, etc.— para formar un enemigo extraordinario.

Tabla 1. *Relatos políticos: nueva izquierda latinoamericana*

<b>Variable/subfamilia</b>	<b>Socialdemocracia</b>	<b>Populismo</b>
<b>Trama</b>	Inclusión	Redención
<b>Guión dicotómico</b>	Chile vs. Desigualdad	Pueblo vs. Oligarquía
<b>Tiempo verbal</b>	Presente Horizonte de expectativas	Presente Espacio de experiencia
<b>Ethos presidencial</b>	Mujer-Gestión	Mesiánico-Próceres libertadores
<b>Repertorio simbólico</b>	Institucional	Personalizado/ideológico

*Fuente:* elaboración propia.

El objetivo general del presente trabajo era lograr una aproximación al relato político de la socialdemocracia latinoamericana en el siglo XXI. De esta forma, realizar un aporte a la literatura de la nueva izquierda latinoamericana. Para cumplir con esta meta, antes se definió al relato político como la técnica comunicacional que emplea el Gobierno para dotar de identidad, unidad y legitimidad a su gestión. Básicamente, se ahondó en tres nociones que componen dicha definición: identidad porque le brinda un marco de valores a la gestión; unidad porque aglutina socialmente, y legitimidad porque recurre a la persuasión y no a la coacción física para establecer un orden determinado. Siguiendo el orden de los objetivos, se reconocieron las funciones del relato político: movilizar voluntades, simplificar la comprensión del escenario político, reducir la incertidumbre, reforzar la gobernabilidad y cohesionar el tejido social. Después, para operativizar el análisis, se delimitaron las variables que componen a este instrumento comunicacional: la trama, el guión dicotómico, el tiempo verbal y el *ethos* presidencial, el repertorio simbólico.

De cara a futuras investigaciones, se abren varios interrogantes. Para enriquecer el campo de estudio la primera cuestión sería lograr un análisis comparado con otro referente de la socialdemocracia latinoamericana. De esta manera, a través del reconocimiento de las rupturas y continuidades, se podrán matizar los hallazgos orientativos del presente estudio y, a su vez, reforzar la bibliografía sobre el relato político de la otra vertiente de la nueva izquierda latinoamericana. En relación con esto, también sería pertinente indagar, mediante un estudio comparado entre los relatos socialdemócrata y populista latinoamericanos, si es conveniente referirse a dos especies discursivas diferentes o, en cambio, a una escala discursiva, donde conviven casos extremos, intermedios y mixtos. La tercera pregunta, no exenta de dificultades metodológicas, es verificar o falsar la eficacia y consistencia de las características del relato socialdemócrata. En tiempos de autocomunicación de masas (Castells, 2011), sería interesante observar los canales y aportes de contenido que realiza la sociedad. También sería oportuno realizar un estudio de tipo heteroperceptivo, que muestre si concordaba la muy positiva imagen de la presidenta en el exterior (distinciones internacionales, puestos jerárquicos en organismos multilaterales, cobertura positiva de los grandes medios de comunicación) con la que tenía dentro de su país. A veces coinciden y se retroalimentan, como en su momento Lula Da Silva y José Mujica, otros dos presidentes socialdemócratas de izquierda latinoamericana. Por último, en el repertorio simbólico de este artículo se distinguieron ciertas semejanzas entre Bachelet y el líder conservador Sebastián Piñera. Analizar esos puntos de contacto y, después, compararlos con el populismo, puede resultar relevante para ver las distancias discursivas y simbólicas entre las tres familias ideológicas.

### **Bibliografía**

- Álvarez Gayou, J. (2003). *Cómo hacer una investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México D. F.: Paidós Educador.
- Amado, A. (2016). *Política pop. De líderes populistas a telepresidentes*. Buenos Aires: Ariel.
- Arditti, B. (2010). *La política en los bordes del liberalismo. Diferencia, populismo, revolución, emancipación*. México D. F.: Editorial Gedisa.
- Arfuch, L. (1987). Dos variantes del juego de la política en el discurso electoral de 1983. En E. Verón. *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos* (pp. 27-51). Buenos Aires: Hachette.
- Brooks, A. (2019). *Love your enemies*. New York: Broadside Books.
- Bruner, J. (1986). *Actual minds, possible words*. Boston: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674029019>.
- Burke, K. (1969). *A rhetoric of motives*. Berkeley: University of California Press.
- Calvo Salazar, C. (2009). La Nueva Izquierda Latinoamericana. *Revista Reflexiones*, 88, 55-65.
- Canaleta, P. (2010). *Explica't amb una historia*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

- Canet, F. y Prósper, J. (2009). *Narrativa audiovisual. Estrategia y recursos*. Madrid: Síntesis.
- Castells, M. (2011). *Poder y comunicación*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Casullo, M. (2019). *¿Por qué funciona el populismo?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Castañeda, J. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, 85 (3), 28-43. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20031965>.
- Charandeau, P. y Maingueneau, D. (2002). *Diccionario de análisis del discurso*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Chávez, D., Rodríguez Garavito, C. y Barret, P. (2005). *La nueva izquierda en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- Cleary, M. (2006). A «Left Turn» in Latin America? Explaining the Left's Resurgence. *Journal of Democracy*, 17 (4), 35-49. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2006.0058>.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (2013). Storytelling y comunicación política: el valor de un relato bien contado. En I. Crespo y J. Del Rey (eds.). *Comunicación política y campañas electorales en América Latina* (pp. 55-68). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (2016a). Campaña negativa. Análisis de los spots televisivos de siete elecciones presidenciales argentinas (1983-2011). En J. del Rey Morató, A. Campillo y Y. Guan (eds.). *Campañas electorales en América Latina, España y Portugal* (pp. 35-45). Madrid: Fragua.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (2016b). Comunicación política: narración de historias, construcción de relatos políticos y persuasión. *Comunicación y Hombre*, 12, 33-36. Disponible en: <https://doi.org/10.32466/eufv-cyh.2016.12.187.23-39>.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (2016c). Doce ingredientes para la construcción de un relato de gobierno. En E. Richard y A. González (eds.). *Manual de comunicación de gobierno* (pp. 195-210). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv18msn96.14>.
- De la Torre, C. (2008). Populismo, ciudadanía y estado de derecho. En C. de la Torre y E. Peruzzoti (eds.). *El retorno del pueblo, populismo y nuevas democracias en América Latina* (pp. 23-55). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Del Rey Morató, J. (2007). *Comunicación política, internet y campañas electorales*. Madrid: Tecnos.
- Durán Barba, J. (2006). *Mujer, sexualidad, internet y política. Los nuevos electores latinoamericanos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Eco, H. (1981). *The role of leaders*. London: Hutchinson.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Genette, G. (1966). Fronteras del relato. En *Análisis Estructural del relato* (pp. 133-150). Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo.
- Giddens, A. (1998). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Buenos Aires: Taurus.
- Gil Calvo, E. (2018). *Comunicación política: caja de herramientas*. Madrid: Catarata.
- Gómez, E. (2009). *Populismos latinoamericanos y comunicación. Una nueva mirada a las interacciones de la política popular desde el caso chileno* [tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <https://bit.ly/3skHN21>.
- Gottschall, J. (2012). *The storytelling animal. How stories make us human*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

- Greimas, A. (1966). Elementos para una teoría de la interpretación del relato mítico. En *Análisis estructural del relato* (pp. 45-86). Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo.
- Gutiérrez Rubí, A. (2009). *Micropolítica. Ideas para cambiar la comunicación política*. Disponible en: <https://bit.ly/2Xkxe0Q>.
- Haidt, J. (2019). *La mente de los justos*. Barcelona: Deusto.
- Heath, C. y Heath, D. (2007). *Made to stick why some ideas survive and others die*. New York: Random House.
- Hojman, D. E. y Pérez, G. (2005). Cultura nacional y cultura organizacional en tiempos de cambio: la experiencia chilena. *Revista Latinoamericana de Administración*, 35, 87-105.
- Jackson, M. (2002). *The politics of storytelling: Violence, Transgression and Intersubjectivity*. Copenhagen: Museum Tusulanum Press.
- Kahneman, D. (2011). *Life as a Story. Thinking, fast and slow*. New York: Digital Farrar, Straus and Giroux.
- Kent, M. (2015). The power of storytelling in public relations: Introducing the 20 master plots. *Public Relations Review*, 41, 480-489. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2015.05.011>.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2006). La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. *Revista Nueva Sociedad*, 205, 56-61.
- Lanzaro, J. (2007). Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia. En J. Lanzaro y E. Hillebrand. *La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas* (pp. 13-32). Montevideo: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Lanzaro, J. (2008). La socialdemocracia criolla. *Revista Nueva Sociedad*, 217, 40-58.
- Lanzaro, J. (2014). *Social democracias tardías. Europa Meridional y América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Levitsky, S. y K. Roberts (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press
- López-Hérmida Russo, A. (2016). El espejismo de los eslóganes: mitos que se resquebrajan. En M. Riorda y O. Rincón. *Comunicación gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno* (pp. 157-173). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Madrid, R. (2010). The origins of the two lefts in Latin America. *Political Science Quarterly*, 125 (4), 587-609. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2010.tb00686.x>.
- Martínez Carazo, P. (2006). El método de estudio de caso. Pensamiento y gestión. *Universidad del Norte Barranquilla*, 20, 165-193.
- Maxwell, J. (2012). *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. Los Angeles: Sage.
- Montero, S. (2015). El joven militante y el viejo sabio. Relatos sobre el pasado reciente y *ethos* discursivo en Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007) y José Mujica (Uruguay, 2010-2015). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24, 121-137.
- Natanson, J. (2008). *La nueva izquierda: triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires: Debate.
- Núñez, A. (2007). *¿Será mejor que lo cuentes!* Barcelona: Empresa Activa.
- Nye, J. (2011). *Las cualidades del líder*. Barcelona: Paidós.

- O' Donnell, G. (1994). Delegative democracy? *Journal of Democracy*, 5 (1), 55-69. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>.
- O' Sullivan, T., Hartley, J., Saunders, D., Montgomery, M. y Fiske, J. (1995). *Conceptos clave en comunicación y estudios culturales*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Olson, L. C., Finnegan, C. A., and Hope, D. S. (2008). *Visual rhetoric: a reader in communication and American Culture*. Los Angeles: Sage.
- Panizza, F. (2008). La marea rosa. En M. Alcántara Sáez y F. García Díez. *Elecciones y política en América Latina* (pp. 19-40). México D. F.: Instituto Electoral del Estado de México.
- Panizza, F. (2009). El populismo como espejo de la democracia. En F. Panizza (ed.). *El populismo como espejo de la democracia* (pp. 9-51). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pedemonte, D. (2016). Matices de un relato con pocos matices: comunicación gubernamental en los gobiernos kirchneristas. En M. Riorda y O. Rincón (eds.). *Comunicación gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno* (pp. 93-108). Buenos Aires: Biblos.
- Peytibi, X. (2019). *Las campañas conectadas*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Poletta, F. (2006). *It Was Like a Fever: Storytelling in Protest and Politics*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226673776.001.0001>.
- Ponce, M. (2018). *Pepe es el mensaje, Mújica la estrategia*. Montevideo: Editorial Biblos.
- Ponce, M. y Rincón, O. (2018). *Medios de lucha. Comunicación de gobierno en América Latina*. Montevideo: Ediciones B.
- Roberts, K. (2007). Latin America's Populist Revival. *School of Advanced International Studies Review*, 27, 3-15. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/sais.2007.0018>.
- Rulicki, S. (2015). *Comunicación no verbal. Cómo la inteligencia emocional se expresa a través de los gestos*. Buenos Aires: Granica.
- Salmon, C. (2008). *Storytelling: la máquina de fabricar historias y formatear mentes*. Barcelona: Península.
- Salmon, C. (2019). *La era del enfrentamiento*. Barcelona: Península.
- Sánchez de Dios, M. (2012). *Política comparada*. Madrid: Síntesis.
- Sandbrook, R. (2014). La izquierda democrática en el Sur del mundo. *Revista Nueva Sociedad*, 250, 42-57.
- Sarlo, B. (2005). *Tiempo pasado: cultura de la memoria y primera persona*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Schamis, H. (2006). Populism, Socialism, and Democratic Institutions. *Journal of Democracy*, 17, 4, 20-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2006.0072>.
- Schiffrin, D. (1994). *Approaches to Discourse*. Oxford: Blackwell.
- Selbin, E. (2012). *El poder del relato. Revolución, rebelión, resistencia*. Buenos Aires: Interzona.
- Smith, C. (2003). *Moral, believing animals. Human personhood and culture*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195162028.001.0001>.
- Truby J. (2010). *The Anatomy of story: 22 steps to becoming a master storyteller*. New York: Farrar Straus and Giroux.
- Vázquez Sande, P. (2016). Storytelling de los candidatos. Escenarios de los relatos. En J. del Rey Morató, A. Campillo y Y. Guan (eds.). *Campañas electorales en América Latina, España y Portugal* (pp. 17-33). Madrid: Fragua.



- Verón, E. (1987). La palabra adversativa. En E. Verón (ed.). *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos* (pp. 11-24). Buenos Aires: Hachette.
- Verón, E. y Sigal, S. (2003). *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Buenos Aires: Eudeba.
- Waisbord, S. (2013). *Vox populista. Medios, periodismo, democracia*. Barcelona: Gedisa.
- Weyland, K., Madrid, R. y Hunter, H. (2010). The Policies and Performance of the Contestatory and Moderates Left. En *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings* (pp. 140-180). New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778742.007>.
- White, H. (1980). The Value of Narrativity in the Representation of Reality. *Critical Inquiry*, 7, (1), 5-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/448086>.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Los Angeles: Sage.
- Yorke, J. (2014). *Into the woods. A five-Act Journey into Story*. New York: Penguin Random House.

### Fuentes documentales

- Allende, I. (2014). Discurso al asumir la presidencia del Senado de la República. Disponible en: <https://n9.cl/mg4g>.
- Arenas, A. (2015). Discurso en ceremonia de entrega de Medalla Rectoral a Thomas Piketty. Disponible en: <https://acortar.link/aV1W5>.
- Bachelet, M. (2014). Discurso de homenaje a Salvador Allende. Disponible en: <https://bit.ly/3bGz6pX>.
- Bachelet, M. (2014). Discurso de promulgación de la ley que reajusta ingreso mínimo. Disponible en: <https://bit.ly/2zDoCKg>.
- Bachelet, M. (2014). Discurso luego de visitar a heridos afectados por acto terrorista. Disponible en: <https://bit.ly/2WZHOKn>.
- Bachelet, M. (2014). Discurso sobre la implementación de veinticuatro nuevas casas de acogida para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Disponible en: <https://bit.ly/2LuaiGU>.
- Bachelet, M. (2014). Primer discurso al país. Disponible en: <https://bit.ly/3bqGzJh>.
- Bachelet, M. (2015). Discurso frente a líderes mundiales sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Disponible en: <https://bit.ly/3bE4Uvf>.
- Bachelet, M. (2015). Discurso inaugural del IV Congreso del Futuro. Disponible en: <https://bit.ly/3cxQIFC>.
- Bachelet, M. (2016). Discurso de reconocimiento de responsabilidad internacional. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso «Omar Humberto Maldonado y otros versus Chile». Disponible en: <https://bit.ly/2AzwmOh>.
- Bachelet, M. (2016). Discurso en desayuno con miembros del Sindicato de Actores beneficiarios de pensiones de gracia. Disponible en: <https://bit.ly/2T2xTCw>.
- Bachelet, M. (2016). Discurso en el XXI Congreso de la Organización Demócrata Cristiana de América. Disponible en: <https://bit.ly/2Wuqj5X>.
- Bachelet, M. (2017). Discurso en el lanzamiento del libro «Mi 11 de septiembre». Disponible en: <https://bit.ly/3bBDaHG>.

Bachelet, M. (2017). Discurso inaugural del VI Congreso del futuro. Disponible en: <https://bit.ly/2T2xTCw>.

Bachelet, M. (2017). Entrevista con el canal BBC. Disponible en: <https://bbc.in/2z2KOhd>.

Núñez, M. (2014). Discurso del presidente de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://n9.cl/20npa>.

Vallejo, C. (2015). Entrevista en *Anduma Revista*. Disponible en: <https://n9.cl/cyow>.



## NUEVA LITERATURA SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES

JAVIER GARCÍA ROCA: *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Civitas, 2019, 217 págs.

ANTONIO LÓPEZ CASTILLO (dir.): *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diez años de jurisprudencia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, 1717 págs.

MANUEL ARAGÓN (coord.): *Recurso de amparo*, Madrid, Francis Lefebvre, 2019, 600 págs.

RICARDO CHUECA (dir.): *Las fronteras de los derechos fundamentales en la constitución normativa*, Madrid, CEPC, 2019, 480 págs.

Aunque no estamos ciertamente en una situación en la que nuestros constitucionalistas no cultiven la temática de los derechos fundamentales, es verdad que quedan todavía cuestiones por explorar o que requieren de un repaso que las reconsidere. Así hace poco me atrevía a plantear tres temas que merecían alguna atención. Proponía, primero, un entendimiento renovado de la dignidad de la persona como supuesto de los derechos fundamentales, que son en nuestra ordenación constitucional su proyección positiva, y que exhiben un rostro jónico, pues miran simultáneamente a la moral en cuanto a su contenido y al derecho en cuanto a su reconocimiento y protección. De lo que se trataba era de sugerir corregir, quizás, la visión ilustrada de la dignidad, construida exclusivamente como correspondencia de la persona racional, pero aislada, con sus facultades evidentes e inmutables, añadiendo las demandas del hombre en sociedad, pues nos hacemos personas solidariamente en el trato o a través de los demás. Hablemos entonces de un componente cordial y no meramente racional de la dignidad humana. Aludía, en segundo lugar, a algunas propuestas generales que se han hecho en la teoría de los derechos fundamentales en relación con la clasificación de los mismos. Así, considerándolos desde una perspectiva dinámica e ideológicamente orientada a la categoría del progreso, algunos apuntan al enriquecimiento inevitable de ellos, bien se asuma una óptica horizontal, extendiendo su titularidad hasta llegar a las minorías, religiosas, raciales, de género, orientación sexual, etc. O se contemple su enriquecimiento en perspectiva histórica, reparando en la ampliación evolutiva de su catálogo. De modo que habría derechos de primera generación, esto es, derechos civiles y políticos clásicos, como los derechos de propiedad, libertad de expresión, reunión o culto y derecho de voto; derechos de segunda generación o sociales, como empleo, educación o vivienda y salud; o derechos de tercera generación, así autodeterminación colectiva, acceso a los recursos naturales, disfrute del patrimonio, paz, agua limpia y medio ambiente.

Otros hablan, además, de derechos todavía emergentes, como los derechos de los niños y de los animales, y derechos a la identidad, además de un reaparecido derecho a la felicidad. Otro tercer problema podría referirse a la cuestión de la existencia de una pretendida gradación entre los derechos difícil de afirmar pues todos, como acabamos de decir, se corresponden con la misma base y, en cuanto elementos de un sistema, se refuerzan entre sí. Sin embargo, desde la teoría general podrían hacerse dos matizaciones: el derecho a la vida y la integridad física serían singularmente indispensables y las vulneraciones de los mismos especialmente odiosas; y los derechos sociales tendrían una especial proximidad con la dignidad, pues se puede ser persona sin participar políticamente, pero no es posible una vida digna sin un mínimo vital de subsistencia asegurado. Sin embargo, en el plano internacional la sustancial igualdad de los derechos cabe ser cuestionada, como vio el maestro Rubio, de modo que la limitación, suspensión y, sobre todo, las sanciones de su inobservancia permiten diferenciar entre unos derechos y otros. Así hay derechos que pueden ser suspendidos y limitados, aunque la suspensión sea temporal y la limitación deba ser justificada, mientras otros no lo son nunca. Y hay derechos cuya violación, sobre todo si tiene determinada dimensión o alcance, justifica la intervención o la responsabilidad internacional. En base a esos criterios, cabe concluir, podría decirse que no todos los derechos son iguales (Solozabal, 2020; Gómez Montoro, 2019).

Pero mi intención ahora sería referirme a otra problemática, comenzando por la de la protección jurisdiccional europea de los derechos fundamentales, con ocasión de la publicación de, principalmente, dos libros que abordan esta cuestión. El modo más sencillo de proceder sería el de detallar, con cierto detenimiento, el contenido de los mismos, pero quizás es imprescindible abordar con carácter previo algunos temas que resultan inevitables precisamente para entender el núcleo material de lo estudiado en estas obras. Lo primero que conviene señalar es que la cuestión de los derechos no solo presenta una dimensión subjetiva, en cuanto las declaraciones, bien hablemos del Convenio o de la Carta, que reconocen facultades o pretensiones individuales que quedan protegidos con mayor amplitud e intensidad de lo que ya lo están nacionalmente en sus respectivos Estados, sino que tienen una dimensión objetiva o política evidente. No puede ser de otra forma en cuanto todos los derechos son políticos: en la medida que necesitan de un ordenamiento que los reconozca y proteja, pero también en la medida que sirven de legitimación al mismo. Así la declaración de la Carta contribuye a fortalecer los lazos de pertenencia a la Unión de los ciudadanos, pues estos, al compartir unas creencias elementales en materia de derechos, intensifican su conciencia de miembros de la misma comunidad. Esto es básico para que las mayorías nacionales acepten el haber quedado en minoría en los órganos de la Unión.

Y se afirma sin demérito que la declaración de la Carta en el preámbulo constata al mismo tiempo que un propósito de avanzar hacia una Unión más estrecha, basada en valores comunes, mantener «el respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros». La identidad europea no absorbe a las identidades nacionales (Ferrerres Comella, 2002).

En este significado político insiste también el profesor Cruz, que destaca, en relación con el valor de la Carta, que se trata de una declaración de derechos que compartimos los europeos no como nacionales de Estados diversos, sino como miembros de una misma comunidad política y partícipes de la misma ciudadanía. La Carta antes de su positivización en el art. 6 del Tratado de Lisboa tenía un significado jurídico determinado. Se trataba de una declaración proclamada, pero sin fuerza vinculante *per se*. A partir del Tratado de Lisboa disfruta del mismo valor que los tratados, esto es, se sitúa en la cúspide de la estructura constitucional de la Unión, lo que conlleva un alcance político que no puede obviarse. La tesis de Cruz es que el significado jurídico que atribuir a la positivización, además separada y no inmersa en un cuerpo normativo extenso y difuso, no es comparable a la operación de deducción de posiciones jurídicas a partir de principios generales del derecho (Cruz Villalón, 2017; Bustos Gisbert, 2009).

Obviamente la trascendencia política de las declaraciones europeas de las que estamos hablando se muestra también en el caso de las declaraciones nacionales, con las que aquellas concurren en el reconocimiento de los derechos, y tiene un alcance jurídico que es de gran importancia. Sucede que los derechos valen en primer lugar en razón de su referencia nacional, en cuanto derechos reconocidos y protegidos primeramente en el plano propio territorial; la misma base justifica también el margen de apreciación, que debe asumirse en el nivel de la regulación y la garantía jurisdiccional de los ordenamientos nacionales, y cuya operación no debe olvidar la jurisdicción europea. El diálogo entre tribunales —se trate de los europeos o de los tribunales constitucionales nacionales—, que es una obligación compartida a la búsqueda de una mejor protección común de los derechos de los ciudadanos, si se mira bien, refleja las diferentes sensibilidades nacionales, pues los tribunales constitucionales son la voz de las respectivas constituciones (Cartabia, 2009).

La pluralidad de jurisdicciones con la función de proteger los derechos fundamentales plantea obviamente la cuestión del procedimiento de garantía de los derechos, decidiendo sobre el orden y el valor de las actuaciones respectivas, que se determinan según el tipo de relaciones entre los tribunales. Pero antes es una exigencia reparar en la dimensión orgánica de tal pluralismo jurisdiccional.

El pluralismo constitucional europeo no puede ocultar una sustancial homogeneidad, lo que permite su reducción, hasta cierto punto, a través de la comunicación entre las diversas jurisdicciones. Existe efectivamente una atmósfera constitucional compartida que hace posible hablar de una comunidad de tribunales constitucionales (*der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*). Se trata de lo que, con la profesora Ahumada, podemos llamar un horizonte de desconfianza en el que surgen los tribunales constitucionales tras la segunda guerra mundial —desconfianza respecto de las leyes, los tribunales e incluso el mismo pueblo, estableciéndose en algún caso como el alemán cláusulas constitucionales de intangibilidad—. Este trasfondo común no obsta la capacidad desestabilizadora de estos tribunales, especialmente del Tribunal de la Unión, una vez, sobre todo, que este ha de garantizar los derechos de la Carta, superando el estrecho campo de las libertades económicas y de defensa de la igualdad que limitaba su actuación anterior. En efecto, en primer lugar, la existencia de las jurisdicciones europeas altera la misma configuración de la jurisdicción constitucional; así interfiere en la relación de los tribunales constitucionales con los jueces ordinarios, que inaplican, sin el consentimiento del tribunal constitucional, las leyes nacionales contrarias al derecho europeo, convirtiendo a los jueces nacionales en jueces europeos. Asimismo, de otro lado, el sistema jurisdiccional común cuestiona la idea de la soberanía constitucional, al permitir que, por razones funcionales, el derecho europeo se imponga sobre el nacional, aunque se trate de la propia constitución. Nótese que en el Tribunal de Justicia confluyen dos dinámicas de control: control difuso del derecho estatal, al resolver las cuestiones prejudiciales; y el control concentrado del derecho europeo, al resolver sobre el respeto del orden constitucional europeo del derecho derivado (Ahumada, 2020).

Las tensiones dentro del sistema pluralista constitucional no obstan, con todo y afortunadamente, a las posibilidades del diálogo en su seno, que aparecen favorecidas a través de las cuestiones prejudiciales que hacen presentes ante el Tribunal de la Unión las sensibilidades nacionales, como ya quedó dicho, y que dependen del acercamiento entre los sistemas de justicia constitucional.

Tal acercamiento se facilita si los sistemas continentales de jurisdicción constitucional aceptan la corrección de los países del *common law*, prestando mayor atención en la interpretación al terreno o al caso, acabando con un exceso de silogismo en la fundamentación del fallo, según un proceso deductivo; y favoreciendo el lenguaje discursivo, pensando en que la jurisdicción constitucional, como cree Cartabia, deviene más una instancia de interpretación que de control de la validez del sistema normativo.

En el contraste entre las jurisdicciones constitucionales había reparado Michael Rosenfeld, que destacó dos rasgos apreciables en el sistema americano,

de manera que se evitara la politicidad en que a su juicio incurren las jurisdicciones continentales europeas cuando han de operar con los valores constitucionales, reconocidos necesariamente en fórmulas indeterminadas y abiertas. El caso es que en América parece disponerse de dos instrumentos que facilitarían una interpretación no tan politizada: se trata del carácter concreto de la jurisdicción, que en principio impide concebir al Tribunal Supremo como un legislador (bien que negativo) recurriendo al razonamiento inductivo más que al deductivo; y sobre todo, el uso del precedente como indudable obstáculo a la actuación libre del Tribunal Supremo. Ciertamente que el precedente puede superarse en función de las circunstancias, cuando en definitiva el Tribunal deba preferir la opción por la justicia (*fairness*) sobre la seguridad. Así ocurrió en los casos sobre la igualdad racial o sobre la homosexualidad (2004).

Por razones obvias, la protección jurisdiccional de los derechos a la que se presta una atención inevitable es la deducida de la Carta de Derechos Fundamentales, que es la culminación lógica de un interés desde siempre del Tribunal de Justicia por los derechos fundamentales, que comienza en la sentencia *Stauder* (1969). Los Estados han de observar la Carta en relación con la ejecución del derecho comunitario, o cuando se muevan en su ámbito de aplicación, por ejemplo excepcionando alguna de las cuatro libertades fundamentales garantizadas en el Tratado. La interpretación de los derechos fundamentales tiene lugar, según el art. 6 del Tratado de Lisboa, conforme a los artículos del título VII de la Carta y no por referencia a sistema alguno ajeno a dicho documento. Ni la primacía (asunto *Costa contra Enel*, 1964) ni la eficacia (asunto *Internationale Handelsgesellschaft*, 1970) se podrían asegurar de otro modo si el parámetro no fuese el del mismo orden comunitario. Ello se muestra paladinamente en la sentencia *Hauer* (1979). Recurrir a un parámetro ajeno al de los ordenamientos nacionales atentaría a la unidad material y la eficacia del derecho comunitario, y se dice en esa sentencia, «quebraría la unidad del mercado común y pondría en cuestión la cohesión de la Comunidad». Por lo que se refiere al compromiso del Tratado con el Convenio, la adhesión no es automática (Carmona, 2016, 2019).

La cuestión capital es averiguar el criterio de la relación entre los tribunales, del que se sigue el sistema de protección jurisdiccional respectivo de los derechos fundamentales. Los derechos de las declaraciones nacionales, como los del Convenio, forman parte del derecho de la Unión como principios generales. En la sentencia *Handelsgesellschaft* se establece que el ordenamiento comunitario «no admitirá medidas incompatibles con los derechos fundamentales, garantizados por las constituciones de los Estados». Por lo que hace al Convenio, los derechos reconocidos en este operan como umbral mínimo, aunque son susceptibles de una mayor protección en la Carta (en cuanto a su contenido). La Carta no puede justificar una limitación del nivel de protección



conferido por el Convenio o las declaraciones nacionales de derechos; pero no hay que olvidar que el derecho comunitario protege las exigencias de mantener incólumes los principios de primacía, eficacia y unidad.

Lo que mostrarían los ejemplos concretos de la pugna en la garantía de los derechos por los diversos tribunales (bien ejemplificados en casos como el de *Melloni*, en donde el orden constitucional nacional reconoce en el supuesto concreto de la extradición más garantías que el ordenamiento europeo, al revés que en cuestiones de discriminación, como en el caso *Tanja Kreil*, donde los derechos fundamentales europeos tienden a irrumpir en los ordenamientos nacionales, mas allá de los límites de la incorporación, y aunque, como sucede en el caso alemán, tanto el Tribunal Constitucional como los jueces se hayan negado a aplicar la decisión del Tribunal europeo), es que la cuestión de las competencias de diversos tribunales necesitan un esfuerzo de clarificación. La concurrencia en la protección jurisdiccional de los derechos atribuirá un papel primordial a los tribunales nacionales, sin rebajar el nivel mínimo de los tribunales europeos, y abiertos a la incorporación de contenidos y argumentos procedentes de estas instancias<sup>1</sup>. Según los observadores mas conspicuos, ha de controlarse el expansionismo del Convenio, la centralización abusiva del Tribunal de la Unión y el solipsismo de los tribunales nacionales.

De modo introductorio, Javier García Roca en su libro *La transformación constitucional del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, en relación con el Convenio y su interpretación por el Tribunal de Derechos Humanos se refiere a dos cuestiones a las que ya hemos aludido. Primero, el Convenio debe ser entendido en clave constitucional; y en segundo lugar, la existencia de diversos niveles de declaraciones de derechos ha de abocar a un diálogo entre tribunales.

A la lectura constitucional del Convenio, que trasciende su condición de tratado internacional, pues los derechos compartidos por los 47 Estados y ochocientos millones de habitantes son un elemento de integración indudable, ha de contribuir la introducción de las opiniones consultivas consecuencia del protocolo 16, que se asemejan a las cuestiones prejudiciales o cuestiones de inconstitucionalidad, y que además han de descargar al Tribunal de Estrasburgo de las demandas individuales. A juicio del autor, es menor la trascendencia de que las opiniones no tengan carácter vinculante, pues cada vez las sentencias dependerán más de su condición suasoria, esto es, de las razones de las fundamentaciones de sus fallos; y, desde esta óptica, la importancia de estas cuestiones, que se presentan como interpretaciones *on its face* u objetivas, será mayor que la de las sentencias que resuelvan demandas individuales.

---

<sup>1</sup> Imprescindible el inventario que hace Juan María Bilbao (2020) de la relación de las jurisprudencias constitucionales europea y española sobre derechos fundamentales.

De otro lado, el carácter pluralista del constitucionalismo de nuestro tiempo refuerza la necesidad de un diálogo entre los tribunales. «Estamos ante un escenario integrado por diversos ordenamientos jurídicos, entrelazados o interdependientes, donde los derechos de las personas tienen distintos niveles jurisdiccionales de garantía, y los tribunales deben cooperar en la solución de los conflictos, evitando las contradicciones». Sin duda, este diálogo entre los ordenamientos nacionales y el del Convenio dependerá del respeto del margen de apreciación nacional, pero también del relieve que se conceda, como ya se ha señalado, al recurso a la argumentación; en suma, la utilización de la razón del derecho.

En el capítulo segundo del libro se arroja luz sobre dos cuestiones capitales en la jurisprudencia del TEDH: la idea de las obligaciones positivas y la idea del principio del margen de apreciación nacional. La idea de las obligaciones positivas está relacionada con la pretensión de normatividad efectiva de los derechos declarados en el Convenio, que muchas veces, en lo que se refiere a la reparación de su vulneración, así como a su preservación, requieren de un compromiso efectivo del Estado, y ello con independencia del tipo de derechos de que estemos hablando. De este modo, singularmente, los derechos libertad quedan acercados a los derechos prestación, corrigiendo la teoría de los estatus de Jellinek. «Surgen así para los Estados miembros, una muy variada gama de *deberes de protección*, concebidos como obligaciones positivas de los Estados parte, que pueden incluir deberes de información, o de tutela penal, o la necesidad de esclarecer prontamente los hechos mediante investigaciones, o, por ejemplo, la necesidad de mantener una planificación para prevenir desastres y proteger el derecho a la vida ante catástrofes naturales».

El margen de apreciación nacional permite un espacio de suficiente amplitud a las legislaciones particulares, pero controlable por la instancia europea conforme al principio de proporcionalidad. «En definitiva, el margen de apreciación entraña tanto una cierta discrecionalidad de los Estados como una subsiguiente deferencia europea hacia una decisión interna tomada de manera razonable en un caso delicado». Pero el margen no es arbitrariedad, sino solo un cierto poder discrecional. El margen está indicado cuando no hay una base normativa común, quedando en la duda los casos en que el TEDH podría imponer una solución, por afectar al orden constitucional europeo, aunque no se compartiera mayoritariamente por los Estados. La apreciación del margen depende claramente de la naturaleza del derecho de que estamos hablando. Así, habría derechos más regulables que otros, y en los derechos absolutos el margen discrecional es muy escaso. Sin duda, la ampliación del margen nacional mantiene una acusada dependencia del contexto o «las circunstancias que circundan un supuesto de hecho». Y resulta notorio que esta técnica se resiste a la formulación de reglas abstractas y generales.

Aunque se insista en la referencia a la observancia del procedimiento democrático para aceptar el margen de apreciación nacional, es correcto pensar

con García Roca que los controles de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes son técnicos y, por definición, contramayoritarios. Conviene tener en cuenta que la teoría del procedimiento razonable puede no advertir suficientemente esta faceta, resultando de este modo que no basta con la calidad de la ley y del procedimiento para excluir o limitar el control de convencionalidad, aunque sea un dato más a tener en cuenta a la hora de hacer una ponderación de los intereses en juego.

Aunque la norma puede ser que, en comparación con los ordenamientos nacionales, la protección europea suele ser de mínimos, hay supuestos en los que en la práctica el TEDH ofrece mayor protección que los sistemas nacionales (así vida privada o familiar). También es indudable que el Convenio supone una limitación a la soberanía de los Estados:

Muchas de las instituciones británicas —los castigos corporales en las escuelas y en los ejércitos, el control gubernamental de la ejecución de las penas judiciales, el registro civil de las propiedades, la exclusión del voto de los presos...— y de otros muchos países, así en España la acumulación de funciones instructoras y juzgadoras en un mismo órgano judicial, han debido reformarse en algunos Estados para armonizarse con los estándares europeos. Es difícil negar el serio impacto de las decisiones del TEDH cuando condiciona las decisiones políticas de los Estados soberanos que afectan a los derechos europeos y obliga a transformar sus regulaciones internas.

Dos cuestiones interesantes de las que se ocupa el libro que comentamos tienen que ver, respectivamente, con asuntos procesales o se refieren a los derechos sociales. Así se insiste en la antiformalidad del TEDH, especialmente en la cuestión de las medidas cautelares, no previstas en el Convenio; se señala la disimetría consecuencia de que en algunos ordenamientos no existan los amparos como último remedio; o se apunta que la circunstancia de que algunos derechos del Convenio no estén reconocidos como fundamentales en el ordenamiento español fuerza a un entendimiento del carácter subsidiario del recurso al TEDH que evite el amparo.

El cuarto capítulo está dedicado a la cuestión de los derechos sociales, que no fueron incorporados al Convenio, pero que han sido reconocidos por la jurisprudencia, viendo una dimensión de tal sentido de los derechos civiles, o ensanchando el sentido de la prohibición de discriminaciones, o deduciendo obligaciones asistenciales para dar efectividad a los derechos<sup>2</sup>. Con todo, se

---

<sup>2</sup> Sobre la problemática de los derechos no nombrados, me llaman la atención dos trabajos. El primero en el ámbito del Convenio, bien sagaz, de Fernando Rey

reconoce que esta excesiva dependencia de la labor jurisprudencial debería conllevar una reforma del Convenio, a la que podría ayudar la inclusión de los derechos sociales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

Finalmente se resalta, por lo que hace a los efectos de las sentencias, la tarea declarativa o *cuasi legisladora* del Tribunal, estableciendo no la nulidad, sino la incompatibilidad de las legislaciones que incumplan el Convenio, o la pertinencia de las sentencias piloto, que se asemejan al llamado amparo estructural buscando remedio a infracciones abundantes y reiteradas del Convenio y solicitando reparación, incluso de carácter normativo, por parte de los Estados. En el último capítulo del libro se destaca que el propio Tribunal ha asumido alguna intervención en relación con el seguimiento del cumplimiento de las sentencias, a través de informes de ejecución, que deja de estar en mano exclusivamente del Comité de Ministros, completándose así la operación del principio de subsidiariedad.

El libro colectivo *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (diez años de jurisprudencia)* ofrece un detallado informe de la jurisprudencia del Tribunal Europeo desde sus comienzos y, desde luego, es una referencia doctrinal imprescindible. Merece, sin duda, especial consideración el estudio introductorio del director del volumen Antonio López Castillo.

La inevitabilidad de la constitucionalización de la Carta, a la que ya nos hemos referido, no reduce su relieve. En efecto, pocas dudas parecen existir sobre la necesidad, finalmente, de un reconocimiento de la importancia de la iusfundamentalización en el derecho de la Unión, desde los primeros tratados hasta el Tratado de Lisboa, que atribuye valor normativo constitucional a la Carta. Téngase en cuenta, como ya se ha dicho, que se partía de un bajo nivel, apenas la prohibición instrumental de la discriminación en el ámbito laboral entre hombre y mujer y su superación pretoriana, acogiendo los derechos del Convenio y reconociendo a las declaraciones nacionales constitucionales como principios generales de derecho. El caso es que desde el día 1 de diciembre de 2009, a través de la remisión que hace el art. 6.1 del Tratado, la Carta se convierte en parte integrante del derecho primario de la Unión.

La Carta, como no puede ser menos en razón del contexto, sea en el nivel constitucional o jurisprudencial internacional, precedente o contemporáneo, muestra rasgos inequívocos de novedad e incluso una cierta originalidad. Así, en relación con el reconocimiento de la dignidad se despliegan una serie de manifestaciones de la misma y se intenta iusfundamentalizarla, superando un cierto estatus de vaguedad, perceptible en su consideración como presupuesto

---

(2009). Para el ordenamiento español, es reveladora la contribución de Ascensión Elvira (2019).

antropológico filosófico de la condición subjetiva de los derechos fundamentales. La libertad de creencias, establecida sobre una base de igualdad, esbozaría un principio de neutralidad de la Unión en materia religiosa. Llama la atención el detalle con que se aseguran algunos derechos sociales, laborales y económicos, cuya constitucionalización implica una mayor consideración de su importancia, y que se consignent asimismo derechos políticos en términos europeos (trasladados en realidad del Tratado de Maastricht) o formulados abiertamente como derechos generales o derechos de las personas.

Con agudeza, López Castillo singulariza dos aspectos de la declaración. En primer lugar, la existencia de una cláusula general de limitación de los derechos, bastante bien articulada, que es preferible a la técnica de constancia de la limitación en cada caso: «Esa regla general establece la cuádruple exigencia de una reserva de ley, de respeto al contenido esencial, de observancia del principio de proporcionalidad y de concurrencia de objetivos de interés general y/o necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás». Además, en segundo lugar se hace referencia al juego del principio de orden público para impedir el ejercicio abusivo de los mismos, «como una especie de cláusula de indemnidad del sistema de valores del que esos derechos precipitados en la Carta serían expresión».

Quizás la parte más interesante del estudio introductorio, luego de señalarse la conveniencia de la confluencia cooperativa de las supremas jurisdicciones de tutela de los derechos fundamentales, sea el acierto en establecer los criterios de la división competencial entre los diferentes órdenes jurisdiccionales. Estos criterios se formulan después de un examen más bien crítico de lo que se considera una cierta tibieza doctrinal del TJUE sobre los derechos fundamentales.

Así se apunta a la reticencia o rezague del Tribunal de la Unión para desempeñar su faceta como suprema instancia en materia de tutela de los derechos fundamentales, interpretando estos a la luz del derecho derivado, más bien. La praxis jurisprudencial del Tribunal queda reflejada en algunos ejemplos significativos. Así se señala el caso en el que el Tribunal de la Unión resuelve una cuestión prejudicial acerca de la oposición de una norma de derecho interno belga que, al trasponer una directiva, establecía el cálculo de la prima de seguros de manera incompatible con el derecho de la Unión, incurriendo en discriminación. El Tribunal entiende que tal directiva es contraria a los arts. 21 y 23 de la Carta.

López Castillo cree que la colaboración de los tribunales se plantea de forma inadecuada en el caso *Melloni*, donde se impondrá la tesis de la prevalencia del derecho europeo sobre el derecho nacional español, que otorgaba una mayor protección a quien impetraba el amparo, alegando que no se le aseguraría un juicio frente a una sentencia dictada en ausencia; y en algún

supuesto alemán en sentido inverso, cuando el TC se niega a presentar la cuestión prejudicial por estar en riesgo la garantía de la dignidad de la persona que suministra la Constitución alemana.

En cambio, López Castillo pondría como ejemplo de colaboración entre una corte nacional y el Tribunal el caso *Taricco*, en el que el TJUE admite que se tenga en cuenta, en relación con un supuesto de prescripción, la regulación constitucional italiana, que considera la misma incluida en el principio de legalidad, cuya observancia en realidad competiría controlar al Tribunal Constitucional.

Pero como ya quedaba apuntado, quizás lo más interesante de este estudio introductorio sea el señalamiento de las pautas de distribución competencial sugeridas en el desempeño de la función jurisdiccional compartida, atribuyendo un rol sustancial constitucional a la Carta.

Según López Castillo, el TEDH debe replegarse, sin perjuicio de su intervención *ad casum* o en vía prejudicial, actuando como instancia subsidiaria y respetando el margen de apreciación nacional. El Tribunal de Justicia es el supremo garante de los derechos fundamentales en el ámbito de aplicación del derecho europeo y no ha de constreñirse a replicar los estándares sentados por otras jurisdicciones, pues su tarea no es la de sentar mínimos comunes denominadores. A esta instancia le toca fijar estándares mejores si fuera posible, en lugar de limitarse a la reiteración de las previsiones del derecho derivado. Los tribunales constitucionales, por su parte, están llamados al desarrollo potencial de sus respectivas constituciones, incorporando contenidos iusfundamentales de las jurisdicciones europeas con las que se comunicarán principalmente a través de las cuestiones prejudiciales y la aportación de su experiencia interpretativa. «No sabotearán la aplicación uniforme y simultánea del derecho de la Unión; pero tampoco harán mero seguidismo de otros supremos intérpretes, de manera que se alteren las bases del propio sistema de control de constitucionalidad o se produzca la merma de densidad normativa del soporte constitucional de su específica función jurisdiccional».

Al recurso de amparo, su configuración y problemática, especialmente tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 6 /2007, dedica Manuel Aragón su estudio introductorio en el volumen de la colección Memento Práctico, *Recurso de amparo*, que es un concienzudo análisis del proceso constitucional, a cargo de profesores y letrados del TC, y que acaba de ver la luz. El propósito de libro es ayudar a los profesionales del derecho que han de utilizar la vía del amparo a conocer las exigencias procesales y técnicas del recurso, así como prestarles auxilio, de cara sobre todo a fundamentar la «trascendencia objetiva» de la demanda de amparo, para servirse de la teoría general de los derechos fundamentales y la jurisprudencia sobre los mismos correspondiente al TC y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, mas todavía si

se pretendiera que el TC cambie su propia doctrina. La justificación de la demanda con la mayor pericia posible es capital para conseguir, tras la reforma *objetiva* del amparo, la admisión y, no digamos, el otorgamiento del amparo.

Manuel Aragón se plantea tres cuestiones, principalmente, en el estudio introductorio. La primera se refiere a la configuración legal del amparo, que corre a cargo básicamente de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que es imprescindible dada la parquedad de la Constitución respecto del proceso, pero que, no conviene olvidarlo, continúa siendo una contribución limitada. En efecto, las referencias del constituyente respecto del amparo son mínimas, dirigidas a su institución y a una escueta especificación sobre la legitimación en el mismo para recurrir (arts. 53, 161 y 162 CE). El art. 53 CE parece deferir a este incluso la propia existencia del recurso, mientras la habilitación del art. 161 CE se constreñiría a establecer los supuestos en que procede la utilización de la vía, regulando el art. 162 CE en sus términos elementales la legitimación para su empleo.

La situación con todo no es de exacta libertad del legislador que en su actuación reguladora (y reformadora) del amparo no se encontraría, en ningún caso, liberado de su obligación de respetar la imagen constitucional del proceso. Esta imagen ha de reparar en los dos aspectos del recurso: vía de tutela o protección de los derechos y libertades de los ciudadanos ante ataques a los mismos de los poderes públicos; pero también atención a su dimensión objetiva, imponiendo con su interpretación su auténtico significado frente a todos.

El caso es que la Constitución ha reservado a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su art. 165 el procedimiento y las condiciones para el ejercicio de las acciones en relación con el recurso de amparo, lo que significa que la regulación completa del amparo corresponde a la LOTC. La configuración del proceso se lleva a efecto a través de una serie de decisiones adoptadas por la LOTC.

La primera sería el reconocer impugnaciones frente a todos los actos de todos los poderes públicos que pudiesen vulnerar los derechos amparables, lo cual, aunque no se previese expresamente en la Norma Fundamental, podría desprenderse fácilmente de ella. Conviene hacer notar que una interpretación amplia de los amparos judiciales ha permitido el control de actos de los particulares lesivos de los derechos fundamentales cuya denuncia judicial no hubiese sido aceptada. Señala el profesor Aragón:

Es claro en este caso que el origen inmediato de la violación está en el acto del particular, y solo mediatamente en la resolución del órgano judicial que no la ha reparado. Pero también lo es que la solución dada puede considerarse adecuada en orden a la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones privadas y,

en todo caso, al no tutelarse la vulneración en vía judicial, cabría sostener que podría considerarse esa no tutela como una omisión, a la que se imputaría la violación.

La segunda decisión se refiere al carácter subsidiario del amparo salvo en el caso del amparo parlamentario, donde juega el principio de los *Interna corporis* que impide la inmisión judicial en la actividad parlamentaria. Es interesante la precisión de Aragón calificando a los amparos electorales, o la que tiene que ver con la impugnación de la decisión de la Mesa sobre la iniciativa legislativa popular, no de amparos diferentes sino, respectivamente, de amparos frente a actos de gobierno o de la Administración, o amparos parlamentarios. En la línea de entender la regulación legal del amparo según la doctrina constitucional se destaca que la tutela jurisdiccional efectiva de los derechos ha de incluir, asimismo, su tutela cautelar. Otra previsión importante de la LOTC tiene lugar con la admisión de la impugnación, con ocasión de un amparo frente a un acto de aplicación de la ley, de la misma ley origen objetivo de la lesión del derecho. De este modo se establece un verdadero *recurso indirecto de amparo frente a leyes*, pues un amparo concreto contra la actuación de un poder público acaba en una declaración de inconstitucionalidad del Pleno del Tribunal Constitucional de la ley cuyo acto de aplicación se denunció. De modo que *no se trata de* un amparo interpuesto para obtener una declaración de inconstitucionalidad, sino de un amparo que, interpuesto con ocasión de la denuncia de un acto concreto referible a la ley, puede dar ocasión, a través de otro proceso, a un pronunciamiento de inconstitucionalidad por parte del Tribunal.

La segunda cuestión a que dirige su atención el estudio introductorio es la relación entre la dimensión subjetiva y objetiva del amparo, a propósito de la exigencia que se hace, tras la reforma del recurso, de justificar para la procedencia del mismo su trascendencia constitucional. Se trata de un aspecto capital de la reforma junto a la regulación del incidente de nulidad de actuaciones, y que acompaña otros empeños menores de la modificación de la LOTC como la desconcentración de la actuación del Tribunal Constitucional, potenciando la intervención de las secciones en la resolución de algunos amparos; la reforma del recurso indirecto frente a leyes (art. 55.2), o la ampliación del plazo para recurrir en los amparos judiciales.

El profesor Aragón no se detiene en objetar los argumentos de quienes podrían pensar que la reforma objetiva del amparo opaca la función del amparo de última garantía de los derechos fundamentales individuales, o de quienes cuestionan la sumariedad de regulación de los supuestos de trascendencia constitucional previstos en el art. 50 de la LOTC. A su juicio, la reforma, que se espera permita descargar al TC en parte de su tarea resolutoria



de amparos y atender con más desahogo las importantes funciones que le competen, en especial la depuración constitucional del ordenamiento, se apoya en dos importantes justificaciones. En primer lugar, los términos constitucionales «en su caso» y «en los casos y formas que la ley establezca», utilizados por los arts. 53.2 y 161.1.b, permiten la introducción del ingrediente objetivo, sin desmerecer la atención a la dimensión subjetiva. Además, en segundo lugar, la existencia ya de una amplia doctrina constitucional hace posible asegurar por parte de la jurisdicción ordinaria su «natural» tutela de los derechos fundamentales.

A juicio del profesor Aragón, tras la reforma del amparo, es perfecto el engarce entre la dimensión subjetiva y la objetiva del amparo, y ello tanto en la fase de admisión del recurso como en la de la sentencia. En la fase de admisión del recurso la lesión del derecho es elemento necesario, pero no suficiente. «De ahí que, aunque liminarmente pudiera apreciar el TC la posible vulneración del derecho que se alega en el amparo, si no hay especial trascendencia constitucional el recurso se inadmitirá». En el trámite de la sentencia si esta es estimatoria, el Tribunal repara la lesión y a la vez clarificará o modificará su doctrina. Si la sentencia es desestimatoria, no se desplegará el efecto objetivo que corresponde al amparo, no procediendo tampoco anulación alguna que acompañase a la apreciación de la vulneración de derecho pretendida. Estaríamos en realidad ante una sentencia de inadmisión más que desestimatoria propiamente, «por ausencia de los requisitos que, aunque aceptados en el momento de la admisión, ahora, en la sentencia, después del debate procesal, se considere que no concurrían».

La tercera cuestión de la que se ocupa el estudio introductorio se refiere a las relaciones entre el amparo y el recurso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, trasunto del pluralismo constitucional que ya hemos considerado. Antes de la reforma del recurso de amparo las relaciones estaban establecidas de modo claro: el amparo agotaba la vía útil antes del acceso al TEDH y el ordenamiento español reconocía los efectos de las sentencias europeas.

La situación puede entenderse que se complica tras la objetivación del amparo (más allá de la constatación de que la obturación de la vía española determinará el incremento de las demandas ante el TEDH). Según la sentencia del Tribunal Europeo en el asunto *Arribas Antón contra España* la superposición de recursos puede entenderse a la luz de la doble consideración de que, en primer lugar, la reforma objetiva del amparo es plenamente legítima, pues no pone en cuestión la protección jurisdiccional de los derechos ni se vulnera el principio de seguridad jurídica, al quedar bien establecidos por el propio TC el alcance y los supuestos del requisito de la «especial trascendencia constitucional».

Además, el recurso de amparo, más allá de si se admite o no en virtud de las exigencias de la objetividad, sigue considerándose un recurso útil de la

jurisdicción interna a efectos de acceder después al TEDH. De modo que quien cuente con utilizar eventualmente la opción europea para la tutela de sus derechos debe acudir al amparo, pues aunque no consiguiera la protección de este modo, incluso por inadmitirse su recurso si la demanda careciese de la obligada trascendencia, «ello no le imposibilita para acudir después ante el TEDH».

Pero este comentario bibliográfico no podría acabar sin referirnos al libro dirigido por Ricardo Chueca, *Las fronteras de los derechos fundamentales en la constitución normativa*, en el que, ante la imposibilidad de hacer justicia a sus contribuidores, hemos de centrarnos exclusivamente en la introducción de su autor. Si yo no lo entiendo mal, en el estudio lo que se propone es una reacción ante el panorama que presentan los derechos fundamentales en nuestra situación constitucional: hablamos de su expansión obediente a la tendencia a *fundamentalizar*; una intervención de diferentes sujetos en su institucionalización, desde el plano normativo o aplicativo; una pluralidad de jurisdicciones, sean nacionales o supranacionales, encargadas de su garantía al tiempo que de su configuración, y en fin, una cultura política envolvente que se corresponde con la forma política del Estado social y democrático de derecho. Ante esta panorámica, dinámica pero también inquietantemente indefinida o borrosa, Chueca demanda una labor de clarificación, que debe comenzar por la propia noción de derecho fundamental, liberándole así de su deformación, con síntomas, dice, de fatiga o sobrecarga de trabajo.

La noción de derecho fundamental procede del concepto de derecho público subjetivo, a su vez proveniente de la idea de facultad o poder del derecho privado. Entre la idea de derecho público subjetivo y el derecho fundamental hay diferencias, referentes unas a la titularidad y al objeto de ambos, y otras debidas, respectivamente, a su importancia, al tipo de actividad que cubren y, sobre todo, a la norma que los reconoce. Estamos hablando en el caso del derecho fundamental de poderes de autodeterminación vital, exigidos por la dignidad de la persona, sin concreción específica de su contenido, e impuestos por el constituyente; esto es, un elenco de facultades que tienen por objeto el reconocimiento de espacios de actuación libre y esencial de los ciudadanos. Cuestión importante: se trata de derechos constitucionales, pero en cuyo régimen corresponde una contribución imprescindible al legislador: la suerte del derecho depende en gran medida de él, aunque, dice el profesor Chueca, se le imponga.

La condición necesariamente dinámica de los derechos, tributarios del designio del constituyente, pero abiertos a las exigencias de la cultura de cada tiempo, lo que Chueca llama «cambios valorativos y hallazgos científicos», refuerza la contribución del legislador en la configuración normativa de los derechos a que acabamos de referirnos. Pues los derechos fundamentales son

una materia constituyente que está en sus manos. Se impone así, piensa Chueca, una recuperación de la capacidad protectora del legislador mayoritario. Si bien puede parecer que Chueca no es del todo consciente de ello, el tipo de derecho del que parte, al servicio de la autodeterminación esencial de la persona, es la libertad negativa, que aunque pueda requerir de la ley para su protección, consiste en unas facultades que a la postre solo le corresponde establecer a su portador individual.

La suerte de los derechos depende también obviamente de su tutela jurisdiccional, que por las razones que se expondrán ahora, tiene un significado algo incierto en razón de la pluralidad de instancias que la llevan a cabo. De modo que el rendimiento del diálogo judicial no siempre es positivo, según Chueca, sino más bien potencialmente desfigurador si los jueces invaden el terreno de la configuración del derecho, que es un terreno que debe corresponder al legislador democrático.

Los derechos, en el Estado de nuestro tiempo, no se explican sin una referencia a la idea de la dignidad de la persona, aunque esta base de los derechos tenga un carácter más bien dinámico. En cualquier caso, la base moral de la que hablamos no empece a la relación de los derechos con el Estado, cuyo ordenamiento los reconoce y protege. Los problemas surgen cuando el significado moral de los derechos rebasa su base y alcanza su contenido, que es lo que sucede con la idea objetiva de los derechos fundamentales, esto es, los derechos como valores normativos del ordenamiento. Ello conlleva una inmisión de los poderes públicos en su fijación, y especialmente el protagonismo de los jueces, que asumen no solo la tarea de la protección de los derechos, en el caso de que sean vulnerados, sino, como ha quedado dicho, no pocas veces su misma configuración o definición.

En efecto, del refuerzo de la dimensión objetiva valorativa pueden seguirse dos consecuencias: una positiva, la acción de los poderes públicos dirigida a la optimización del derecho fundamental, profundizando en los valores que el derecho instrumenta. Pero, dice Chueca, el sazonomiento valorativo del derecho abre también el paso a su manipulación, lo cual no resulta admisible. Y, de entre los modos posibles de hacerlo, son especialmente inquietantes los que lleva a cabo el juez mediante las técnicas de ponderación y, especialmente, el recurso a la proporcionalidad. Unas técnicas que pretenden cuantificar lo cualitativo: «Una contradicción que en el extremo, es insuperable». Hay, viene a ser la conclusión, que prevenirse inevitablemente, por tanto, frente al activismo judicial. Sin duda, debemos coincidir, la posición del juez es delicada, dependiente como se encuentra de la ley que lo vincula y de la razón del derecho que lo libera, y cuya autonomía queda reforzada por los beneficios que se derivan del diálogo entre tribunales.

## Bibliografía

- Ahumada, M. (2020). La jurisdicción constitucional y las jurisdicciones europeas. En busca del equilibrio. En *XXV Jornadas de la Asociación de Letrados del TC, Cuatro Décadas de Jurisprudencia Constitucional: los Retos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bilbao, J. M. (2020). De la relación de las jurisprudencias constitucionales europea y española sobre derechos fundamentales en sus «Derechos sustantivos». En *XXV Jornadas de la Asociación de Letrados del TC, Cuatro Décadas de Jurisprudencia Constitucional: los Retos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bustos Gisbert, R. (2009). TJCE y TEDH: una relación de enriquecimiento mutuo en la construcción de un sistema europeo para la protección de los derechos. En J. García Roca y P. Antonio Fernández (coords.). *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carmona, A. (2016). El espacio europeo de los derechos fundamentales: de la Carta a las constituciones nacionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 107, 13-40. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.107.01>.
- Carmona, A. (2019). Los derechos fundamentales de la Unión Europea en la STC 26/2014: excesos e insuficiencias. En M. Aragón et al. (eds.). *La Constitución de los españoles. Estudios en homenaje a Juan José Solozabal*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cartabia, M. (2009). Europe and rights: Taking dialogue seriously. *European Constitutional Law Review*, 5, 5-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019609000054>.
- Cruz Villalón, P. (2017). El valor de posición de la Carta de los Derechos Fundamentales en la Comunidad Constitucional Europea. *Teoría y Realidad Constitucional*, 39, 85-101. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.39.2017.19146>.
- Elvira, A. (2019). ¿Lista cerrada de derechos fundamentales? En R. L. Chueca Rodríguez (dir.). *Las fronteras de los derechos fundamentales en la constitución normativa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ferreres Comella, V. (2002). *Reflexiones a propósito de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Gómez Montoro, Á. J. (2019). La obsolescencia de los derechos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 47-79. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.02>.
- Rey, F. (2009). ¿Cómo nacen los derechos? Posibilidades y límites de su creación judicial. En J. García Roca y P. Antonio Fernández (coords.). *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rosenfeld, M. (2004). Constitutional adjudication in Europe and the United States: paradoxes and contrasts. *International Journal of Constitutional Law*, 2 (4), 633-688. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/2.4.633>.
- Solozabal Echavarria, J. J. (2020). Siete cuestiones básicas sobre los derechos fundamentales. En *Derechos fundamentales y forma política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

*Juan José Solozabal Echavarria*  
Universidad Autónoma de Madrid

CARLOS CLOSA, COSTANZA MARGIOTTA Y GIUSEPPE MARTINICO: *Between democracy and law. The amorality of secession*, Oxford, New York, Routledge, 2020, 244 págs.

Los profesores Closa, Margiotta y Martinico acaban de publicar este interesante trabajo colectivo con acento italo-español, que aborda desde diversas perspectivas el siempre espinoso tema de la secesión. El libro se divide en cuatro bloques: la relación entre secesión y democracia, el referéndum como instrumento típico de los procesos independentistas, los actores no institucionales que participan en tales procesos y dos estudios de caso (Brexit y Crimea). En alguno de los capítulos se sugiere algo con lo que no se puede estar más de acuerdo: el separatismo, no solo el colectivo, va a ser —de hecho, ya lo es— una de las cuestiones más recurrentes del siglo XXI. Además, debe destacarse que, a diferencia de lo que ocurrió en otras etapas históricas, el secesionismo se está produciendo hoy en el seno de sociedades y Estados democráticos y estables, lo que cambia notablemente el parámetro de interpretación y la necesidad de construir nuevas herramientas legales y teóricas para abordarlo.

La provocación del título está plenamente justificada: los editores encajan la secesión en el marco de la amoralidad, es decir, en un plano que se aleja conscientemente de los tradicionales métodos legales y filosóficos que tratan el tema en términos de justicia y legitimidad. En una sociedad democrática, sin embargo, las demandas de los grupos y ciudadanos deberían ser atendidas por los poderes públicos más allá del juicio moral que puedan suscitar: una secesión, planteada en términos de libertad, respetando los procedimientos y la legalidad vigente, sería una opción plausible al margen de que tenga encaje o no en la Constitución, norma que en cualquier caso suele expresar cosmovisiones de la sociedad que organiza. Esta sería la postura, por ejemplo, de Bengoetxea e Innerarity y Errasti en sus respectivos capítulos: dado que las naciones y los Estados no confluyen de manera natural, estaríamos ante un momento histórico donde los viejos Estados nación tendrían la carga de la prueba a la hora de oponerse a las solicitudes de secesión o cambio de estatus de minorías nacionales como el País Vasco, Cataluña, Escocia o Quebec.

Los argumentos son, en tal sentido, en apariencia impecables: ¿quién puede negarse a algo tan estimulante, indoloro y aparentemente liberal como el derecho a decidir? Es posible que tal artefacto no haya sido, todavía, lo suficientemente deconstruido. Porque el traslado de la lógica individual a la lógica colectiva (Kedourie) de la elección de comunidad política olvida que el *decisionismo* —no otra cosa es el «derecho a decidir»— es un concepto de rancio abolengo que no proviene de ninguna teoría demoliberal, sino del mundo

existencialista del periodo de entreguerras donde autores como Carl Schmitt o Walter Benjamin reclamaron la vuelta a un tiempo nuevo en el que dicha comunidad «recuperara el control» sobre los acontecimientos. Interesante resulta, en tal sentido, el capítulo de Giuseppe Martinico, donde advierte las conexiones entre el secesionismo contemporáneo y los movimientos populistas que, a través de la identidad y la polarización, tratan de reordenar sociedades donde crece la desigualdad y el conflicto.

En un momento constituyente en el que lo identitario ha sustituido a la ideología como pauta de comportamiento individual y colectivo, sorprende que dicho factor no haya tenido un poco más de presencia en alguno de los capítulos de la obra. Lo digo, particularmente, porque Bengoetxea presenta su interesante trabajo en un intento de superar la tradición *hegeliana* que cercena las posibilidades emancipadoras de conceptos legales renovados, por cierto, a partir de las exigencias del proceso de integración europea (gobernanza, pluralismo jurídico, soberanía compartida). Europa sería así, paradójicamente, la impulsora de una metodología disolvente del propio Estado moderno. Sin embargo, como destaca Margiotta, el tema de la secesión sigue teniendo un componente prepolítico que repudia cualquier intento de renovación: estamos ante un asunto nacional, de creación de la nación política. Si esto es así, no se logra superar la dictadura intelectual *hegeliana*: estaríamos ante una variante bastante común y a escala pequeña de su teoría del reconocimiento, actualizada como se sabe primero por Kojève y después por otros autores. En cualquier caso, el Estado constitucional es una forma de fin de la historia en el que se termina el dominio del amo sobre el esclavo, dominio al que parecen aspirar aquellas minorías que tienen hoy como objetivo institucional convertirse en nación primordial. Las respetadas «políticas de construcción nacional» llevadas a cabo en comunidades autónomas como País Vasco y Cataluña no dejan de ser modelos organicistas bastante alejados del paradigma liberal.

Y es que, como señala Closa en su capítulo, el reduccionismo democrático del derecho a decidir, de la secesión como fenómeno legítimo, implica al final la identificación de la reivindicación global con el principio mayoritario. En tal sentido, se mantienen las alabanzas al dictamen de la Corte Suprema canadiense sobre las cautelas constitucionales que deben presidir todo proceso secesionista. En muchos aspectos, la decisión canadiense me sigue pareciendo discutible desde el punto de vista de la sorprendente separación que hace entre legalidad y legitimidad democrática, lo que a la postre ha servido, me temo, para identificar secesión con principio mayoritario, procedimiento y consenso. El problema de las minorías recursivas, las fuertes externalidades que producen la ruptura de las comunidades políticas (lo acabamos de ver con el Brexit) y la imposible reversión del proceso mostrarían que en la secesión toda aproximación normativa juega con algunas cartas marcadas. Ya Lamo Espinosa mostró

la relación entre la subjetividad intelectual y la generalización del principio de las nacionalidades (a cada nación le corresponde una verdad).

Como carta de triunfo (Tierney) es presentado el *instrumento* democrático preferido para resolver cualquier reivindicación secesionista: el referéndum. La vuelta de la democracia directa como mecanismo de relegitimación de las democracias en crisis es coherente con la generalización de los populismos y la preferencia por instituciones plebiscitarias, como ha puesto de manifiesto Rosanvallon en los últimos años. Las aproximaciones de Qvortrup y Beaulac revelan varias cuestiones que no deben soslayarse. El primero destaca la consolidada relación histórica entre referéndum y secesión desde un punto de vista estadístico, recordando que la mayor parte de las consultas suelen ser unilaterales y que su éxito está condicionado a tres cuestiones de particular importancia: la conducción gubernamental del proceso, el consenso entre élites y la razón de Estado en las relaciones internacionales. El segundo despliega un análisis crítico en el que pone de manifiesto todas las contradicciones internas de la mayoría que quiere afirmarse a través de la democracia directa: quién es el sujeto al que debe preguntarse, hasta dónde debe desplegarse espacialmente dicho sujeto, cuáles son los umbrales comparados de participación y decisión y qué órganos deben de ser los encargados de verificar la claridad de la pregunta y la mayoría.

La obra aborda a continuación la cuestión de los «actores no institucionales». Resulta aquí de interés la narrativa en la que se han desarrollado los procesos de independencia de Cataluña y Escocia, particularmente en lo referido a la crisis financiera y socioeconómica que sirvió para impulsarlos (della Porta, O'Connor y Portos) y la importancia que el ámbito europeo ha tenido en el plano discursivo del reconocimiento político y jurídico (Guidi y Casula). Tales trabajos asumen un relato con aroma familiar: hubo una reforma del Estatuto de Autonomía consensuada (2006), una sentencia invalidante del Tribunal Constitucional (2010), unas demandas de secesión canalizadas a través de consultas legítimas (2014 y 2017) y una actitud represiva del Gobierno y el Estado español a partir de la declaración unilateral de independencia. Naturalmente, caben matices que a la ciencia comparatista no se le puede exigir por lejanía con el objeto de estudio: la reforma del Estatuto se hizo rechazando el consenso con los partidos nacionales (Pacto del Tinell), el contenido de la reforma era contraria a la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, las demandas de secesión estuvieron lejos de cualquier pretensión de neutralidad institucional o legalidad y, lo más importante, el Parlamento de Cataluña se convirtió en septiembre de 2017 en un órgano mayoritario y factual donde no solo se vulneraron frontalmente el Estatuto y la Constitución, sino los derechos democráticos de una minoría que se vio a merced de un plan secesionista que iba mucho más allá de lo meramente simbólico. El siglo XIX y su versión irredenta de soberanía estaba de nuevo ante nosotros.

El libro termina con dos estudios de caso muy interesantes: el Brexit y sus consecuencias (Nikos Skoutaris) y la secesión de Crimea y su anexión a Federación rusa (Luigi Crema). En cuanto a esta última cuestión, cabe destacar lo ya expresado por Susana Mancini al hilo de la guerra de conceptos con la que venimos lidiando desde hace décadas: la autodeterminación es un reconocimiento de soberanía que puede terminar en secesión. La secesión implica un cambio de estatus de la soberanía, que conduce a la independencia (la creación de un Estado) o a la reconfiguración institucional de la comunidad política implicada: podría darse una libre asociación o, incluso, la anexión a otra potencia (Rusia) en lo que no deja de ser un fleco del imperialismo soviético. El supermercado de las formas de Estado es muy variado. En cuanto al tema del Brexit, Skoutaris analiza la separación británica teniendo en cuenta los retos territoriales que implica para el propio Reino Unido. En particular, la complicada situación que se presentaba en torno al proceso de paz irlandés y la posibilidad de que Escocia acuda a otro referéndum como remedio ante sus claras preferencias europeas. Todo ello ejemplifica el peligro para la estabilidad política de un fenómeno que, de generalizarse en atención a la teoría de la democracia y la libre elección de identidades políticas, podría tener un efecto dominó de incalculables consecuencias tanto para la Unión Europea como para sus Estados miembros.

En definitiva, estamos ante un trabajo colectivo de indudable calidad, con aportaciones doctrinales de gran relevancia y un rigor metodológico que no debe ser puesto en cuestión por la divergencia de criterio mostrada por el autor de esta recensión en cuestiones puntuales. La secesión seguirá teniendo presencia directa o indirecta en nuestras vidas y el vivo debate suscitado a su alrededor solo expresa la dimensión poliédrica y contradictoria de una noción que, como señala Costanza Margiotta en su capítulo, acumula a partes iguales un carácter conservador y verdaderamente revolucionario. Y es que, si después de casi dos siglos una tipología de revolución sigue teniendo un éxito indudable, esa es sin duda la revolución nacional.

*Josu de Miguel Bárcena*  
Universidad de Cantabria

THOMAS OLECHOWSKI: *Hans Kelsen. Biographie eines Rechtswissenschaftlers*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2020, 1027 págs.

#### LA HAZAÑA DE OLECHOWSKI

¿Alguien concibe que se pueda escribir un volumen de 1027 páginas sobre la vida de un jurista? Pues esto es lo que ha hecho el profesor austriaco



El libro termina con dos estudios de caso muy interesantes: el Brexit y sus consecuencias (Nikos Skoutaris) y la secesión de Crimea y su anexión a Federación rusa (Luigi Crema). En cuanto a esta última cuestión, cabe destacar lo ya expresado por Susana Mancini al hilo de la guerra de conceptos con la que venimos lidiando desde hace décadas: la autodeterminación es un reconocimiento de soberanía que puede terminar en secesión. La secesión implica un cambio de estatus de la soberanía, que conduce a la independencia (la creación de un Estado) o a la reconfiguración institucional de la comunidad política implicada: podría darse una libre asociación o, incluso, la anexión a otra potencia (Rusia) en lo que no deja de ser un fleco del imperialismo soviético. El supermercado de las formas de Estado es muy variado. En cuanto al tema del Brexit, Skoutaris analiza la separación británica teniendo en cuenta los retos territoriales que implica para el propio Reino Unido. En particular, la complicada situación que se presentaba en torno al proceso de paz irlandés y la posibilidad de que Escocia acuda a otro referéndum como remedio ante sus claras preferencias europeas. Todo ello ejemplifica el peligro para la estabilidad política de un fenómeno que, de generalizarse en atención a la teoría de la democracia y la libre elección de identidades políticas, podría tener un efecto dominó de incalculables consecuencias tanto para la Unión Europea como para sus Estados miembros.

En definitiva, estamos ante un trabajo colectivo de indudable calidad, con aportaciones doctrinales de gran relevancia y un rigor metodológico que no debe ser puesto en cuestión por la divergencia de criterio mostrada por el autor de esta recensión en cuestiones puntuales. La secesión seguirá teniendo presencia directa o indirecta en nuestras vidas y el vivo debate suscitado a su alrededor solo expresa la dimensión poliédrica y contradictoria de una noción que, como señala Costanza Margiotta en su capítulo, acumula a partes iguales un carácter conservador y verdaderamente revolucionario. Y es que, si después de casi dos siglos una tipología de revolución sigue teniendo un éxito indudable, esa es sin duda la revolución nacional.

*Josu de Miguel Bárcena*  
Universidad de Cantabria

THOMAS OLECHOWSKI: *Hans Kelsen. Biographie eines Rechtswissenschaftlers*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2020, 1027 págs.

#### LA HAZAÑA DE OLECHOWSKI

¿Alguien concibe que se pueda escribir un volumen de 1027 páginas sobre la vida de un jurista? Pues esto es lo que ha hecho el profesor austriaco

Thomas Olechowski. Me parece que, fuera del mundo germánico, esta hazaña es difícilmente imaginable.

Hasta ahora ha sido el libro de Rudolf Adalar Métall (*Hans Kelsen, Leben und Werk*, Deuticke, 1969) el que ha proporcionado mayor información (yo lo utilicé en mi obra *Maestros alemanes del derecho público*, Marcial Pons, segunda edición, 2005). Gregorio Robles también ha publicado en español *Hans Kelsen, vida y obra* (Civitas, 2014).

El esfuerzo de Olechowski tiene una dimensión distinta por la extraordinaria riqueza de las fuentes que maneja y por la amplitud de su mirada. Es probable que acerca de la andadura vital de Kelsen poco más pueda decirse en el futuro aunque su obra seguirá atrayendo por razones obvias el interés de los estudiosos.

Ciertamente la vida de este hombre es, como la de tantas personas de su generación, de novela, entrelazada como estuvo por acontecimientos que son aptos para ejercitarse en todas las virtudes, las teologales, las cardinales y otras, si es que existen. Vivir dos guerras mundiales como adulto es una experiencia lacerante porque en ella se acumulan y se agitan los peores monstruos, los más desgarrados dolores, las más escalofrantes pesadillas... Da tiempo sobrado a quien tiene buena cabeza, caso del personaje del que me ocupo, para penetrar en todos los misterios a mano y a desmano, para extraerles sus secretos, también para meditar sobre los problemas del universo, de la historia, para estremecerse ante el abismo del alma humana y la sustancia arbitraria y azarosa del cuerpo.

## UNA FAMILIA HUMILDE

El padre de Kelsen, un modesto trabajador, fue determinante, de suerte que un retrato suyo le acompañó a lo largo de su vida desde que muriera en 1907. Su madre, diez años más joven, vivió hasta 1950. Eran judíos, pero, sin convicciones arraigadas, mandaron a Hans a una escuela evangélica privada donde nunca destacaría como estudiante. Con el tiempo se convertiría al cristianismo (catolicismo, 1905; Iglesia protestante, 1912). Consiguió entrar en el gimnasio (instituto) para estudiar luego, por decisión familiar, humanidades y lenguas clásicas en vez de matemáticas, que era para lo que parecía más dotado. El objetivo era el ascenso social, obsesión lógica en una familia obrera.

Si subrayo estos datos no es para iniciar una descripción biográfica pormenorizada del futuro jurista, sino para destacar el origen humilde del futuro catedrático, ingrediente que fue determinante en muchos de sus comportamientos, ideas y actitudes.

Como el lector de estas páginas es muy probable que conozca los hitos más relevantes de la trayectoria vital de Kelsen que llega hasta 1973, me

permitirá que únicamente los recuerde de forma sumaria, a los solos efectos de lo que pienso destacar en las páginas subsecuentes.

Nacido en Praga (1881), la Bohemia que fue parte del Imperio austro-húngaro, estudió en Viena, en cuya Facultad de Derecho se doctoró y se habilitó con un trabajo sobre los problemas fundamentales de la teoría del Estado (1911). En Heidelberg fue alumno de Georg Jellinek sin que el maestro llegara a advertir la calidad del discípulo ni el discípulo llegara a dispensar al maestro especial afecto. En Viena está de nuevo cuando empieza la gran batahola de 1914 y en ella, librado del servicio en el frente, se desempeñará como asesor en el Ministerio de la Guerra, donde sí supieron apreciar sus habilidades. Vivió las últimas horas del Imperio austrohúngaro en el seno de aquellas altas esferas políticas que en pocas horas dejarían de serlo. Ya en la paz consiguió su cátedra a la muerte de Edmund Bernatzik, gran figura vienesa del derecho público en el último tercio del siglo XIX (1919). Intervino en la elaboración de la Constitución de la nueva república austriaca, donde alojó el Tribunal Constitucional del que formó parte. La vida se le hace áspera en Viena, lo que le lleva a aceptar una cátedra en Colonia. Allí llega en 1930 y de allí ha de salir en 1933 cuando los nazis ocupan el poder. Se instala en Ginebra, donde no se encuentra a gusto teniendo que explicar en francés y por ello acepta un traslado a su ciudad natal, Praga, donde sí puede usar el alemán. Estamos en 1936, pero Hitler, que parece perseguirle, ocupa Checoslovaquia y de nuevo ha de salir desterrado. Es probable que en ese momento Kelsen advirtiera que los europeos se habían vuelto locos y entonces decide mover sus influencias en los Estados Unidos de América para allí rehacer su vida académica y personal (estaba casado y tenía dos hijas). Es investido doctor *honoris causa* en Harvard, pero no le proporcionan un puesto retribuido, que sí consigue en Berkeley (1945), donde enseñaría hasta su jubilación en 1957. A partir de 1945 pudo viajar por Europa en condiciones más apacibles, aunque sin volver a establecerse en ella de forma permanente.

## ARQUITECTO, NO PADRE DE LA CONSTITUCIÓN

Del libro de Olechowski me interesa destacar algunos aspectos, consciente de que un análisis pormenorizado de su contenido me llevaría hasta parajes tan remotos como alejados de mis intenciones.

Empecemos con la participación de Kelsen en la reconstrucción política de Austria cuando la que había sido una gran dama imperial quedó reducida a un manajo de huesos. Kelsen carecía de mandato político, por lo que su función era la de un asesor, aunque cualificado por el respeto que su opinión suscitaba y por ser persona de confianza de los socialdemócratas, especialmente de Otto Bauer. También con Ignaz Seipel, el sacerdote y destacado

personaje de los socialcristianos, futuro canciller federal, mantenía Kelsen excelentes relaciones. Redactó hasta seis proyectos y tomó parte en reuniones de alto nivel de los partidos políticos, así como en la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional, de la que al cabo salió el texto definitivo. De manera que Kelsen estuvo presente, con su pluma y sus consejos, en todas las fases del procedimiento constitucional.

Se ocupó, con hiperestesia de estudioso, de que la expresión «todo el poder procede del pueblo» se sustituyera por todo el «derecho» porque, para él, la soberanía no era un hecho, sino un fenómeno jurídico. Su participación fue también determinante para lograr que la representación de los *Länder* en el Bundesrat fuera adecuada y proporcional asegurando una mínima participación de tres representantes, lo que se mantiene hasta hoy. Así se garantizaban los intereses de Viena (el más grande) y el Vorarlberg (el más pequeño).

Su influjo a la hora de configurar el Tribunal Constitucional ha sido destacado siempre. Sin embargo, la aseveración que él hizo en alguno de sus escritos, a cuyo tenor su propuesta había quedado intacta en el texto definitivo, es, según Olechowski, «no una exageración, sino una falsedad». Por el contrario, las propuestas de Kelsen sufrieron profundas modificaciones.

Observado el conjunto del texto constitucional, del análisis de los distintos proyectos propuestos por el profesor, de los debates y de los resultados, concluye Olechowski que es inexacto considerar a Kelsen «padre» o «autor» de la Constitución austriaca de 1920. Su tesis, no negada por el propio Kelsen, es que hizo el papel de un «arquitecto» que ha de satisfacer las exigencias de la técnica, pero también cumplir los deseos del propietario a la hora de construir su casa convirtiéndolos en planos. Olechowski sostiene que a Kelsen se atribuye esta paternidad porque es cierto que luego trabajó mucho sobre los textos legales constitucionales, siempre en compañía de otros colegas, muy señaladamente de Adolf Merkl, su discípulo más temprano.

Lo cierto es que su fama como experto en achaques constitucionales se expandió de tal forma que el propio Kelsen solía contar con regocijo que un día recibió a un señor que le pidió una Constitución para la ciudad libre de Fiume. Él se lo tomó un poco a broma y preguntó si la quería «a medida» o «de confección», pero enseguida advirtió que el encargo iba en serio... (se refería a la época del experimento de D'Annunzio y después de Ricardo Zanella, años 1920-1921).

## CÁTEDRAS Y DEMAGOGIA

Curioso es el debate vigente en aquellos momentos convulsos coincidentes con su nombramiento como catedrático. Ya he señalado que sucedió a Bernatzik, quien años antes había sido protector de Georg Jellinek.

El procedimiento para designar a un catedrático consistía —y sigue consistiendo— en una *llamada* formulada por una comisión de especialistas a un doctor, habilitado además por haber superado la valoración de un trabajo original (en su caso, los *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*), una persona que gozaba de la *venia docendi*.

Pero, como la sombra de la revolución rusa era en esos momentos pegadiza, se estaban formando en Austria —como en Alemania— los famosos «consejos» (sóviets) de soldados, trabajadores, etc., dispuestos a decidir sobre cualquier cuestión que su ignorancia abarcara. Se trataba de acabar con las formas capitalistas en las empresas. En este contexto, se discutía si la Universidad era una *empresa*. Desatada una pelea intensa, se reunieron en el parninfo catedráticos, asistentes, estudiantes y personal de los servicios administrativos para discutir si en efecto podía decidirse por elección lo que hasta ese momento había estado reservado a las comisiones especializadas.

Kelsen asiste a la reunión. Con la idea de no participar en una discusión que le repugnaba. Pero, a la vista del tono del debate y de la hipocresía que exhibían algunos colegas, dispuestos a aceptar la última moda con tal de poder luego beneficiarse de ella, Kelsen toma la palabra para explicar que el sistema de consejos significaría simplemente la destrucción de la libertad de cátedra y de la libertad científica. Su discurso fue —según su propio testimonio— vibrante. Pero Olechowski constata que de él apenas quedó reflejo en las noticias periodísticas. Lo cierto es que no solo los catedráticos, sino también ayudantes y la mayoría de los estudiantes rechazaron tan estrambótico sistema. A sepultarlo aún más vino un fracasado intento de golpe de Estado comunista que duró poco, pero que costó la vida a doce personas. Al final la comisión de profesores, constituida al estilo tradicional, se reunió a mediados de junio (estamos en 1919) para proponer a Kelsen «primo loco» (se formulaban otras propuestas alternativas pues la última palabra la tenía el ministerio). Kelsen fue nombrado finalmente el 19 de julio.

## DEMOCRACIA Y SOCIALISMO

Interés singular tiene el esfuerzo que en esas mismas fechas hizo Kelsen, ante la magnitud de los dislates que presenciaba, para aclarar «la sustancia y el valor de la democracia», así como su posición en torno al marxismo. Se trata del trabajo *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, donde subraya que la ideología democrática descansa en posiciones relativistas y empíricas, al contrario de lo que ocurre con la autoritaria, emparejada con las metafísico-absolutistas. Es el relativismo el que conduce al pluralismo de partidos y programas. Kelsen abogó así, con su pluma, por la democracia parlamentaria tanto en Austria como en Alemania en un momento en que se hallaba amenazada por quienes

querían sustituirla por sistemas autoritarios. En esta obra, como en su *Allgemeine Staatslehre*, defiende la democracia de partidos caracterizada por la convivencia en su seno de una pluralidad de intereses, necesitada de instrumentos técnicos adecuados para que la libertad individual no padeciera en exceso, y a tal efecto cita los principios de la mayoría o de la protección de las minorías que han de asegurar los intereses en conflicto. Para Kelsen los partidos son «órganos de la formación de la voluntad estatal» que permiten articular los diferentes intereses en pugna en toda sociedad y convertirlos en compromiso.

Lo contrario sostendría Carl Schmitt: el origen del parlamentarismo es la búsqueda de una verdad que no puede ser alcanzada con sus procedimientos y que por ello deriva en farsa. Kelsen cree, frente a él, que la democracia es la forma política del escepticismo de los valores. El procedimiento, el compromiso, son los datos relevantes para que los intereses en conflicto (que a veces merecerían parlamentos *especializados*) dispongan de una vía de solución. Y es curioso señalar que Kelsen apela a la idea de la «homogeneidad» para que pueda hacerse realidad la democracia a través del juego de los principios de mayorías y minorías (una apelación insistente a estas que sin duda es eco de las enseñanzas de Georg Jellinek).

Y, a partir de ahí, la palabra ha de tomarla el sistema electoral que ha de aplicarse en una sociedad donde estén garantizados los derechos y las libertades fundamentales y, además, ha de ser el llamado «proporcional» con circunscripción única, precisamente para que los intereses de esa sociedad, compleja y pluralista, puedan quedar adecuadamente reflejados, y donde el voto sea obligatorio porque si el ciudadano no participa es imposible su intervención en la formación de la voluntad estatal, producto de la voluntad mayoritaria.

Toda esta insistencia en el papel de los partidos hay que entenderla en el marco de su desprestigio tradicional en el mundo germánico, reflejada en los escritos de los pensadores de Weimar (que he estudiado en mi libro sobre los *Maestros alemanes ...*).

De esos años es también *Sozialismus und Staat. Eine Untersuchung der politischen Theorie des Marxismus*, un asunto sobre el que vuelve con frecuencia, por ejemplo en *Marx oder Lassalle* (1924). Trata de demostrar el error garrafal de la creencia de Marx y de Engels de atribuir al Estado la sola condición de «instrumento de la burguesía para la explotación de los trabajadores». Kelsen sostiene que se trata de una simplificación imperdonable en autores que tan bien conocían la historia y aporta la corrección teórica a esa vulgaridad de la mano de autores como Renner, Bauer, Kautsky o el inglés J. Ramsay Mac-Donald, haciendo notar que es mérito de Ferdinand Lassalle haber explicado todo ello con anterioridad y haber entendido que el Estado es más bien un órgano de la sociedad y, por ello, un instrumento capital para la ordenación social que no

está llamado a extinguirse, sino a sobrevivir sirviendo al pueblo en su conjunto. Por eso termina lamentando que Marx y Engels tuvieran tanto éxito en la propagación de sus ideas (éxito *de mercado*, diríamos hoy) y señalando como urgente y necesaria una «vuelta a Lassalle», una vez demostrada la insuficiencia del análisis de Marx y Engels.

Esta posición política de Kelsen es capital para entender su pensamiento y el sentido que dio siempre a su adhesión (más o menos vaga) a la causa socialista. Su pluma se esfuerza en formular además una crítica bien contundente al sistema de «consejos» propio de la revolución comunista rusa, en el centro entonces de vivas polémicas, como hemos visto. Kelsen pone de relieve lo que de aristocrático y autocrático tenía el sistema de «consejos». Atribuir al proletariado industrial la condición de clase dirigente es, a su juicio, restablecer una forma de aristocracia y además atribuir a esa clase la representación de la sociedad en su conjunto es una demostración de cómo el marxismo cae en la misma argumentación crítica que ha dirigido al capitalismo y a sus formas de representación política, a saber, que la «democracia capitalista» no representa a la sociedad, sino tan solo a la clase burguesa. Pues bien, es evidente que una sociedad socialista no puede ser aquella que esté basada en el dominio de una clase (el proletariado industrial) porque este sencillamente no puede representar a la sociedad toda. Y Kelsen aporta el ejemplo de cómo en Austria y en Alemania, los «consejos de trabajadores» llevaron a la formación espontánea de «consejos de campesinos» y «consejos de burgueses», una muestra de la desintegración social parecida a la sociedad estamental. La doctrina de los «consejos proletarios», resume Kelsen, representa el absolutismo dogmático del ideal político de una determinada concepción social, es la típica ficción de todo régimen aristocrático o autocrático, es, en definitiva, «la ideología de la teocracia».

Más contundencia no cabe.

## EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, AZOTADO POR LA POLÍTICA

Kelsen fue juez del Tribunal Constitucional. Una idea —la del Tribunal— de larguísimo recorrido en el mundo entero. Un oficio —el de juez— fundamental en su vida y en el recuerdo que de él ha quedado. A subrayar un dato: Kelsen no fue propuesto por ningún partido, sino por todos en un acuerdo tomado al efecto en el Parlamento. Esta circunstancia la destacó Kelsen en cuantas ocasiones tuvo a mano. Olechowski nos proporciona también precisiones sobre su actividad en él y sobre su caída, es decir, su salida ominosa del mismo. Algunos no se habían manejado hasta ahora con la precisión que él lo hace.

Hablo de salida ominosa porque, pese a que el cargo era vitalicio, no lo ocupó mucho tiempo. ¿Por qué? Conocer las razones exige dar cuenta de un

conflicto suscitado en la sociedad austriaca con motivo del cambio político, que afectaba a muchas personas y que derivaba del régimen jurídico del matrimonio. Regulado este en la época de Metternich, es claro que la Iglesia católica había dejado caer sobre su ordenamiento todo el peso de su influencia en el Estado, que no era poca. El matrimonio era pues, de acuerdo con los dogmas católicos, indisoluble aunque estaba admitida la *separatio*, que, en todo caso, no disolvía el vínculo a menos que lo autorizaran las autoridades civiles para casos excepcionales. Es decir, que convivían en el derecho austriaco dos principios bastante antagónicos: el católico de la indisolubilidad y el absolutista (regalista) de la competencia de la Administración para administrar determinadas dispensas que afectaban a un vínculo, indisponible fuera de la Iglesia. Una situación extraña resuelta en la práctica por las autoridades del Estado, que decidían a veces (pocas) a favor de los peticionarios, aunque solo cuando se trataba de personalidades muy influyentes, que podían así volver a casarse.

Esta situación era preciso cambiarla, pero no era fácil por la influencia de la Iglesia, ahora a través del partido socialcristiano, que llegó a sentar a un religioso a quien ya conocemos en la cancillería, Ignaz Seipel. Allí donde las autoridades del *Land* obedecían su disciplina, no había forma de ganar la dispensa, mientras que donde la misma no ejercía su influencia (por gobernar otro partido de la derecha o el socialista), las posibilidades de obtener tal dispensa resultaban bien favorables. Es más: había un recurso al canceller, administrado con cierta liberalidad por quienes ocuparon este cargo.

A complicar las cosas vino el poder judicial austriaco, pues algunos tribunales civiles declararon nulos matrimonios contraídos en virtud de tales dispensas pronunciadas por las autoridades civiles con el argumento de su falta de competencia. Kelsen razona: el mismo Estado que, a través de sus autoridades administrativas, autorizaba expresamente un matrimonio, lo declaraba nulo a través de sus tribunales, lo que afectaba a la seriedad de ese Estado y, además, se prestaba a todo tipo de chantajes porque cualquiera podía instar la nulidad, incluso el propio contrayente, si luego se apartaba por alguna causa de la decisión tomada. Y cuenta un caso por él conocido como juez: un arquitecto que estaba separado de su mujer *tabula et habitationis*, consigue la dispensa para casarse de nuevo, lo que en efecto hace con una acaudalada holandesa. Una vez derrochado su patrimonio, se dirigió al juez civil para explicarle que su matrimonio se sustentaba en una dispensa y este le declaró nulo el matrimonio. La holandesa así engañada explicó en un escrito que ella se había casado confiada en que cumplía con el derecho del Estado austriaco y, pasado el tiempo, se encontró con la sorpresa de que lo que una autoridad había aceptado, otra lo anulaba. Kelsen aconseja al abogado, antiguo alumno suyo, la iniciación de un proceso que condujera al planteamiento de un conflicto ante el Tribunal Constitucional entre la Administración y los jueces



(por razones procesales que no son del caso). Y, en efecto, este acaba decidiendo que los jueces del orden civil no son competentes para decidir sobre un acto administrativo, dejando sin efecto por tanto la anulación de la dispensa que habían pronunciado. El matrimonio volvía pues a estar en pie.

Como era conocido el protagonismo de Kelsen en la solución de este asunto, se desató contra él una terrible campaña desde los medios católicos. Hasta sus hijas recibían anónimos y tuvo que ver escritos amenazadores colgados en la puerta de la casa. El partido social cristiano en el poder decidió entonces la reforma de la composición del Tribunal para que los magistrados, en lugar de ser elegidos por el Parlamento, lo fueran por el presidente de la República a propuesta del Gobierno, pero para llevarla a cabo necesitaba el apoyo de los votos socialistas ya que, al estar previsto que los magistrados ostentaran un cargo permanente, el cese de los que ya ejercían como tales exigía una mayoría parlamentaria cualificada, pues se trataba en rigor de una reforma constitucional. ¿Qué haría en tal coyuntura el partido socialista? Como primera providencia se negó a secundar unos planes que dejaban en manos del Gobierno la jurisprudencia constitucional. Pero el partido socialcristiano no se paraba en barras y amenazó directamente a los socialistas con recortar la autonomía de Viena, único reducto donde aquellos ejercían aún el poder político. Los socialistas cedieron entonces, a cambio, además, de dos puestos (de los catorce) en el nuevo Tribunal. El presidente del partido ofreció a Kelsen ocupar uno de los asientos reservados a la oposición, pero Kelsen se negó a ser magistrado de un «partido político» y además reprochó a los socialistas haberse prestado a un juego sucio y extremadamente peligroso.

Kelsen había sido objeto de ataques despiadados por parte de dos colegas y además los artículos periodísticos en contra de él no amainaban en la prensa católica. Por ello, decidió poner tierra por medio y aceptar la *llamada* que le llegó de Colonia. En la prensa liberal y en la de izquierdas se produjo una gran conmoción cuando se supo que Kelsen dejaba Austria y por ello se le ruega que reconsidere su decisión. Con este motivo el escritor Robert Musil anota en su diario que «es preciso crear en Austria una asociación contra la expansión de la estupidez». Pero Kelsen se va. Cuando, protocolariamente, se despide del ministro (colega de la Universidad), este se limita a desearle «mucha suerte en Colonia».

Olechowski sabe poner en conexión todos estos acontecimientos con el momento político que se vivía en Austria. Recuerda cómo en 1927 las masas, descontentas con una sentencia, asaltaron el Palacio de Justicia en Viena (que era al mismo tiempo sede del Ministerio de Justicia). Tras intervenir la policía, ochenta y nueve manifestantes y cinco policías murieron, y más de mil resultaron heridos. Y aporta Olechowski el testimonio de un discípulo de Kelsen, Leo Gross: ambos se habían citado para comentar su trabajo doctoral, de

manera que juntos, caminando, enfilaron un paisaje urbano calamitoso, el dejado por los enfrentamientos. «Kelsen estaba muy impresionado», resume el doctorando. El resultado, en términos políticos, fue la decisión del canciller Seipel meses después de reformar la Constitución para fortalecer las funciones del presidente federal, a la búsqueda del *hombre fuerte*. Lo encontrarían...

La consecuencia fue asimismo la politización de la justicia constitucional (*Umpolitisierung*, en la expresión de Merkl) con unos jueces nombrados por ese presidente fuerte. Ya hemos visto la reacción noble y ejemplar de Kelsen. Una caricatura en la prensa fue muy celebrada: un portero está plantado en la entrada del Tribunal y se dirige a Kelsen: «Pero ¿qué desea usted, Herr Professor, en este despolitizado Tribunal? Usted no es más que una autoridad, no es una persona de partido».

La conclusión: después de barajar la posibilidad de Frankfurt, Kelsen acaba en Colonia.

### COLONIA SE TIÑE DE PARDO

De su vida en Colonia poco me interesa destacar porque fue la normal de un profesor que se instala en un nuevo destino de su carrera docente. Hasta que llegaron los nazis. Kelsen andaba por los países nórdicos dando conferencias cuando se le urge a volver a Colonia. En breve se encontraría con su destitución: se había quedado en la calle, se le había retirado el pasaporte... Hay entonces un rasgo de valentía y dignidad en la Facultad, pues se prepara un escrito para defenderle de la furia parda. Sus redactores destacan que ellos han sido sumisos con las nuevas órdenes del poder político y que han perseguido a judíos y marxistas tal como estos habían ordenado. Pero —sostienen— Kelsen era otra cosa. De él se subrayan los grandes hitos de su condición de estudioso y el hecho de que nunca se hubiera afiliado al partido socialdemócrata; es más, de su pluma habían salido varios escritos contra el marxismo, era partidario de la anexión de Austria a Alemania, se había pronunciado contra el Tratado de Versalles y las sanciones contra Alemania en él contenidas. Además, es una personalidad científicamente reconocida más allá de las fronteras del mundo germánico y es personalmente apreciado por los colegas y los estudiantes. En definitiva, prescindir de él significaría «no solo una pérdida sensible para la Universidad de Colonia, sino también un daño para la imagen de la ciencia alemana».

El escrito lleva la firma de casi todos los colegas, siendo especialmente llamativa la ausencia de la de Carl Schmitt. A lo largo de su vida, Kelsen no quiso pronunciarse sobre este escrito. Incluso con Hans-Carl Nipperdey, que lo propició, pero que no dudó en sucederle como decano nombrado por las autoridades hitlerianas, mantuvo una relación distante, centrada en arreglar

los problemas administrativos y económicos de su fulminante destitución. Schmitt, por su parte, duró poco tiempo en Colonia porque, cortejado por varias universidades en aquel su momento estelar, acabó pronto en Berlín. Pero esta es otra historia.

## EL COMPLICADO FEDERALISMO

Procede seguir con las ideas básicas defendidas por Kelsen. Por ejemplo, tuvo una relación muy poco afectuosa con el federalismo, al que consideraba «complicado y caro» (1922). Afirmaba que los *Länder* no tenían sentido desde el punto de vista económico y presentaban muchas deficiencias respecto de su vigor técnico-administrativo.

Detrás se hallaba su concepción de la soberanía, de la que no había pluma entre los autores de Weimar que no la hubiera abordado. En Kelsen, el ámbito de la validez normativa fue asunto reiterado en su pensamiento acerca del Estado y en general del derecho. Pues bien, uno de esos ámbitos es el espacial, que nos lleva a la soberanía y a la polémica centralización/descentralización. Las normas regionales o locales forman un orden jurídico parcial y también las normas centrales constituyen un orden parcial; juntos, sin embargo, forman el orden jurídico «total». Kelsen desdramatiza así problemas que habían sumido en preocupaciones y debates profundos a sus colegas porque para él la autonomía es solo una forma especial de administración del Estado. La pregunta acerca de si son o no soberanos los Estados que integran la Federación o si la soberana es únicamente tal Federación, está mal planteada porque la descentralización, que es el concepto del que hay que partir, puede llegar al extremo de admitir la existencia de auténticos Estados en su seno (sería el caso de la tradición alemana), pero serán siempre Estados solo en la medida en que conforman la voluntad normativa de la propia comunidad que ese Estado representa y también porque participan en la creación de la voluntad del Estado central, aunque sin llegar nunca a ser Estado en el sentido con el que Kelsen identifica al orden jurídico como totalidad, reservado solo a la Federación.

Con su concepto de soberanía intentó Kelsen dinamitar las fronteras entre el derecho internacional y el interno, aunque a la pregunta de cuál de los dos era prioritario no dio una respuesta unívoca, aunque —subraya Olechowski— su preferencia por la primacía del orden internacional la puso de manifiesto más de una vez, lo que, por otro lado, se acomodaba bien a su ideología pacifista (que se hizo muy explícita en sus años americanos). Porque Kelsen fue en efecto pacifista y defensor de trincheras últimas de libertad individual en la medida en que patrocinó la limitación de las voluntades estatales al poner en cuestión la soberanía ilimitada de los Estados, cuyo peligro en el orden internacional es el desarrollo del imperialismo y la destrucción de

amplias esferas de libertad. Llegaría, tras la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, a defender la creación de un tribunal internacional cuyas sentencias fueran obligatorias para los Estados, lo que apoyaría en la teoría de la evolución sociohistórica del derecho, que también debe hacerse presente en un ordenamiento como el internacional, no limitado por el concepto de soberanía, pues la rígida concepción de una especie de *domaine réservé*, en el sentido de un intocable núcleo de soberanía estatal, fue combatida por su pluma.

En los años veinte, respecto de la anexión de Austria a Alemania, Kelsen no albergó nunca dudas. Acabamos de ver cómo, en el escrito que a su favor se redactó en Colonia, se puso de relieve que él era partidario de esa anexión.

Kelsen sostenía, como una de las razones para fundar su oposición al federalismo austriaco, que una Austria federal habría de vivir con muchas complicaciones políticas y jurídicas la deseable anexión a Alemania, que era a su vez un Estado federal. Esta concepción *anexionista* no era una idea aislada defendida por un profesor, entre cuyos sueños se hallaba la *civitas maxima*, sino una convicción generalizada entre los partidos políticos, desde luego por el socialdemócrata, inspirado a su vez en los escritos de Lasalle, tan caros a Kelsen, como hemos visto. También las facultades de Derecho habían expresado corporativamente sus deseos de vinculación a sus hermanas alemanas. Lo mismo se hizo en las sesiones del Congreso de Juristas, en el de los procesalistas y en la famosa *Vereinigung* de los profesores de Derecho Público que tuvo lugar en abril de 1928 en Viena.

Los textos de Kelsen se hacen más explícitos aún en 1923 con su *Staatsrecht*, concebido para uso estudiantil, y en 1927 con un escrito destinado a subrayar la comunidad de los pueblos y el Estado unido alemán. Señalaba al respecto Kelsen que los *Länder* austriacos —a excepción del Tirol— carecían de tradición histórica y de vigor social y eran más bien producto de una arbitraria división territorial. Desde el punto de vista estrictamente jurídico sostenía que tal anexión habría de consumarse con dos leyes —en Alemania y en Austria— y al menos en Austria un referéndum descartando, sin embargo, la necesidad de un tratado internacional entre ambos países.

El trágico destino de la historia quiso que esa anexión la llevara a cabo el dictador alemán en 1938 con las consecuencias que se conocen y las que se conocen menos, como fueron las penalidades que su propia familia, su propia anciana madre, tuvieron que padecer. Evidentemente Kelsen defendía una Austria unida a una Alemania democrática, no al infierno hitleriano. Su madre tenía 78 años, tuvo que abandonar su casa e ir a vivir a una comunidad judía a pesar de que la pobre mujer se bautizó a toda velocidad para huir de la persecución desencadenada desde el mismo momento de la llegada de las tropas alemanas a suelo austriaco (en una semana no había un solo servidor público

que no llevara en su brazo derecho cosida la cruz gamada). El hijo decide ayudar económicamente a su madre y para ello ordena al Banco de Colonia, donde había dejado algún dinero, que le transfiera una cantidad. Lo que el Banco no puede hacer porque su dinero había sido confiscado ¡por haberse marchado de Colonia sin haber pagado el impuesto de «huida» del Reich alemán! ¡El profesor, a quien se le había desposeído de su medio de vida, considerado encima como un vulgar defraudador fiscal!

### PRUSIA: EL GRAN PLEITO

En 1932, con la excusa de avanzar en la resolución de las grandes cuestiones constitucionales pendientes en Alemania, en especial las relacionadas con la nueva ordenación territorial de los Estados y la dualidad Reich-Prusia, se fragua una medida de gran importancia e impacto: la intervención del Reich en el Estado de Prusia, formalizada con apoyo en el art. 48 (26 de julio).

¿En qué consistía? Pues nada menos que en el nombramiento de un «comisario del Reich» para el territorio, que recayó precisamente en la persona del canciller, configurándose como «subcomisarios» los ministros del Reich. Quedaban así desposeídos de sus funciones los ministros del Gobierno de Prusia, decretándose al propio tiempo la supresión de los votos prusianos en el *Bundesrat*, el «estado de excepción» en el territorio de Prusia (derogado poco después), el control del Reich sobre la policía de Berlín y el nombramiento de nuevos responsables en las doce provincias prusianas, medidas provisionales todas que estaban dirigidas al «restablecimiento de la seguridad pública y del orden en el territorio prusiano».

Se acudió al juez, vista la dimensión de la cirugía consumada: en concreto, ante el Tribunal del Reich se presentó una demanda por los grupos parlamentarios prusianos del Zentrum y del SPD. Se solicitó al mismo tiempo la suspensión provisional de la decisión, pero el Tribunal la rechazó, llegando la resolución definitiva en octubre.

Kelsen toma la pluma en cuanto la conoce. Se trata de su trabajo *Wer soll Hüter der Verfassung sein?*. Frente a Schmitt alza su voz Kelsen para defender el sistema democrático en la línea de lo expuesto en sus trabajos sobre la democracia que hemos visto y atacar la idea del Estado total dictatorial: frente a la embriaguez del decisionismo, opone Kelsen el *pathos* de la sobriedad, donde habita el compromiso. Para Schmitt, como los conflictos constitucionales no tienen naturaleza justiciable por su carácter político, solo puede dirimirlos un presidente elegido de forma plebiscitaria. Sin embargo Kelsen, el positivista, enseña a Schmitt, el decisionista, que toda decisión judicial es también una decisión política y que entre el carácter político del poder legislativo y el de la justicia hay tan solo una diferencia cuantitativa, pero no cualitativa. El juez

también decide en términos políticos, siendo lo decisivo para la justiciabilidad de un conflicto entre intereses contrapuestos, sea político o de otra naturaleza, que exista una norma aplicable, en el caso de los conflictos constitucionales un precepto constitucional. El presidente es un órgano de poder y por tanto parte en un conflicto con el Parlamento, mientras que el juez tiene una posición independiente de las partes que permite, gracias al procedimiento contradictorio, que ante él se pueda argumentar y buscar una solución.

## DEBATES EN CATARATA

Hay que recordar igualmente las intervenciones de Kelsen en la *Vereinigung der deutschen Staatsrechtler*, de entre las que merecen destacarse: en 1926 en relación con las ponencias dedicadas a «Die Gleichheit vor dem Gesetz im Sinne des art. 109 der Reichsverfassung» (ponentes, Erich Kaufmann y Hans Nawiasky); en 1927, cuando se discutió «Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung» (Hermann Heller y Max Wenzel); en 1928, en torno a «Überprüfung von Verwaltungsakten durch die ordentlichen Gerichte» (Max Layer y Ernst von Hippel) y «Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit», materia esta en la que actuó como ponente junto a Triepel; en 1929 al hilo de «Bundesstaatliche und gliedstaatliche Rechtsordnung» (Fritz Fleiner y Josef Lukas). Sus discusiones con Hermann Heller fueron sonada, pues este llegó a decir a Kelsen que su teoría del derecho no tenía derecho y su teoría del Estado carecía de Estado.

De 1930 es su libro *Der Staat als Integration. Eine prinzipielle Auseinandersetzung*, donde polemiza con Smend y su teoría de la «integración», pues esta parte de que la Constitución es la materialización de una realidad objetiva que sería precisamente la realidad del Estado, de carácter prejurídico, y que presupone un sentimiento de comunidad, una suerte de colectividad que ha de hallarse «integrada» para poder dotarse de una Constitución. En la medida en que, como sabemos, para Kelsen el Estado carece de toda realidad previa o distinta de la del ordenamiento jurídico, la tesis es objeto de un rechazo frontal, añadiendo para descalificarla que «sirve a fin de cuentas, quiéralo o no, a la lucha contra la Constitución alemana».

En Viena es la cita en 1928 donde se enfrentan Heinrich Triepel y Kelsen en relación con el tema de la justicia y los actos del poder. Triepel negó que fuera posible una justicia constitucional administrada exclusivamente en términos jurídicos. La gran política no se puede dominar con los medios del derecho; más aún, la sustancia de la política se halla en contradicción con la existencia de una jurisdicción constitucional. Smend apoyó claramente a Triepel y Hermann Heller aprovechó de nuevo para distanciarse de Kelsen. No hace falta decir que la tesis de Kelsen circuló en sentido contrario, apelando

a su experiencia en Austria, donde él ejercía su tarea libre de los influjos de los partidos políticos (en su carne viviría pronto lo contrario).

Para Kelsen, las ideas de Triepel y Smend, especialmente las de este último, referidas a la «integración», eran pura «metafísica», objeto más bien de la teología.

## UN ESPACIO PURO: EL DERECHO

De su etapa en Ginebra es la aparición de su *Teoría pura del derecho*, la obra que más fama le ha dado en todo el mundo, pues sus traducciones se multiplicaron en Europa, América y Asia. Su idea ha sido muy difundida y figura, con matices y polémicas entre los integrantes de la nutrida legión de los *kelsenólogos*, en todos los libros que se han ocupado del asunto. Kelsen propugna huir de todo método que incluya juicios de valor de carácter ideológico o político, con lo que la interpretación que se haga de la norma (por los órganos llamados a su aplicación, administrativos o judiciales) es, sin más, válida creación del derecho y lo es hasta su invalidación o derogación. La norma superior predetermina la inferior, pero dejando un espacio a esta que ejerce así un acto de poder. Es decir, todo acto jurídico supone una actuación en buena medida imprevisible porque son muchos los actores que participan en la creación del derecho, lo que resta seguridad al sistema y además se da un quiebro a las aspiraciones de alcanzar la «certeza» en el derecho.

En el estudio del derecho se impone distinguir entre la justicia, de un lado, la validez del propio derecho, de otro, y, en fin, su eficacia (que sería ya la jurisprudencia sociológica). Todo orden jurídico ha de ser observado como si fuera válido (sin valoraciones, el *fundamento* de esa validez es ya algo meta-jurídico). Pero hay que diferenciar entre la validez de una norma que es algo derivado de su propia esencia, como categoría del *deber ser*, y la eficacia que remite al hecho real de su observancia por los sujetos destinatarios de la norma. Esto no quiere decir que la esencia de la norma viva desvinculada de su observancia como si esta le fuera indiferente porque si el contenido de las normas jurídicas no alcanza eficacia alguna, entonces no pueden ser consideradas por la teoría pura como normas vigentes. Es decir, que para que un determinado ordenamiento sea supuesto como válido, es condición indispensable que la conducta de los hombres que viven bajo su influencia coincida básicamente (hasta un cierto grado) con aquel.

La justicia es relativa y, desde luego, subjetiva; la teoría pura (que trata de distinguir los actos válidos, que se imponen por su efectividad real, y los no válidos) se limita a estudiar el derecho positivo con independencia del juicio acerca de la justicia o injusticia que derive de su aplicación. La nota de la positividad forma parte del concepto del derecho al que debe dedicarse el jurista

explicando los principios lógicos, su armazón. Ello no quiere decir que todo derecho sea sin más justo y que puedan desaparecer los criterios valorativos: simplemente se postula que están fuera del derecho, de su campo inmanente, y que el jurista solo puede tenerlos en cuenta como máximas para la elaboración del derecho o para su reforma o crítica.

De ahí su lucha contra el derecho natural, pues este pretende imponer unos valores como absolutos. Por el contrario, la teoría pura, que propugna no valorar el contenido de las normas, busca encuadrar la validez y al tiempo la unidad de las normas en una que es la fundamental (la *Grundnorm*, aunque se defina como «ficción», terminología que adoptaría el anciano Kelsen) y cuya misión es cerrar y dotar de sentido al sistema en su conjunto. Con ella se *supone* la unidad de lo jurídico y la validez del orden existente, y también, por cierto, se trata de alcanzar el no menos importante objetivo, el esquivo *desiderátum*, de transformar el poder en derecho.

En 1960 esta obra se volvería a publicar con un anexo titulado: *¿Qué es la justicia?* Y unos años antes, en 1952, salió en Buenos Aires un libro firmado por Carlos Cossío, *Problemas escogidos de la teoría pura del derecho*, que procura a Kelsen un disgusto y unas controversias que se dilatarían en el tiempo más de lo que a él le hubiera gustado. Olechowski aporta datos acerca de la relación personal entre Kelsen y Cossío y alguna foto, incluso, en la que se les ve juntos (con otros colegas) para terminar señalando que no se entendieron más que en el terreno de la cortesía personal, a lo que coadyuvaba el hecho de que Cossío no sabía alemán y Kelsen no sabía español. Cossío popularizó la que se ha llamado «teoría egológica del derecho», que Kelsen no se tomó nunca en serio. Lo cierto es que el trabajo de Cossío, como se preocupa en subrayar Olechowski, «es un libro publicado sin la autorización de Kelsen que, a petición del propio Kelsen, fue retirado del mercado poco después de su aparición». Y añade: uno de los pocos ejemplares se conserva en el Hans Kelsen Institut de Viena.

Para defender su teoría pura de las críticas que se le dirigían precisamente por no ser pura al esconder unos determinados valores, Kelsen preguntaba: ¿cuáles? Porque los fascistas dicen que son los democráticos y liberales; los comunistas que los capitalistas; los capitalistas y los nazis que los bolcheviques; hasta el anarquismo ha salido a relucir... Unos ven detrás la escolástica católica, otros el pensamiento protestante, más allá las actitudes ateas; es decir, que la teoría pura es sospechosa de todo, lo que demuestra precisamente — así su autor— su limpieza.

Michael Stolleis, en su insuperable *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland* (tomo III), ha observado cómo la influencia de Kelsen hay que entenderla más allá de su propia y fuerte personalidad, pues conecta con una tradición de la formación jurídica austriaca que venía de la época del



absolutismo y de la era de Metternich, cuando cualquier pregunta acerca del trasfondo político de las cuestiones jurídicas se consideraba *sospechosa*. Es el *silete theologi in munere alieno* que se complacía en recordar Carl Schmitt para resumir la admonición de los juristas humanistas a finales del siglo xvi a los teólogos, y cuyo objeto era crear una ciencia jurídica independiente. Por eso, hasta 1848 la enseñanza del derecho público estaba reducida al análisis de los textos legales, desconociéndose o estando incluso prohibida la teoría general del Estado (*sileamus in munere alieno*); es decir, que cuando con la transición hacia el constitucionalismo se acabó con el control político de tantas instituciones, ya la tradición positivista estaba fuertemente arraigada. A ello hay que unir los brillantes éxitos de las ciencias naturales, los postulados de la *limpieza* en la economía, en la arquitectura, los nombres prestigiosos de Moritz Schlick o Rudolf Carnap; todo ello hacía pensar en la posibilidad de aplicar en la jurisprudencia un instrumental más preciso. La lucha de Kelsen y de sus seguidores (judíos muchos, demócratas, partidarios de los derechos fundamentales, todos ellos) contra el iusnaturalismo y contra una moral administrada por la jerarquía eclesiástica de una Austria clerical (la Kakania de Musil) explicaría la dureza de las críticas a dichas posiciones jurídico-metodológicas en la escuela de Viena.

Cuando Kelsen se instala en América ha de reconocer que su teoría pura no encuentra precisamente cálida acogida entre los juristas de aquel país. Por eso se esfuerza en emparentarla con textos tenidos en aquel ambiente por canónicos, como era la obra de John Austin (profesor y abogado londinense fallecido en 1859), oponiéndola a la de Roscoe Pound (profesor estadounidense muerto en 1964). También influyeron —excusa Olechowski— las dificultades lingüísticas y la competencia que le hacía la obra de Herbert Lionel A. Hart titulada *Concept of Law*, estilísticamente más acorde con la formación de los juristas de aquel país, y donde Hart critica con modales, pero con contundencia, la *Grundnorm* de Kelsen.

Pero Kelsen no se arredra y tomó la pluma para juzgar críticamente la obra de Ralph B. Perry, profesor estadounidense de Filosofía y representante del «nuevo realismo» (muerto en 1957). Hace más: presenta a la opinión especializada americana su Tribunal Constitucional austriaco, atribuyéndole ventajas sobre el modelo judicial de los Estados Unidos. «No era un esfuerzo fácil», sentencia Olachowski porque en América estaban muy orgullosos de su Corte Suprema y además desconfiaban abiertamente de las soluciones austriacas (nulidad o anulabilidad de la normas, dictámenes vinculantes ...).

## ANALIZANDO EL DERECHO INTERNACIONAL

Es en América donde llegará a centrar su atención en el derecho internacional —*Peace through Law* (1943) y *General Theory of Law and State* (1945)—.

La Carta de las Naciones Unidas, en cuya elaboración no participó sino de una manera muy indirecta, ocupa su atención como profesor y como investigador: el Consejo de Seguridad, las sanciones, las funciones, etc. —*The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (1950)—.

Kelsen explica que las «esferas de validez» del orden jurídico estatal precisan una proyección exterior, que es la que otorga al Estado su condición de sujeto del derecho internacional, y sueña con la idea de que este evolucione de tal modo que al final del recorrido exista un auténtico derecho universal y un Estado mundial. Por ello propugnó la creación de un tribunal internacional cuyas sentencias fueran obligatorias para los Estados. Para él, esta era la única garantía de un orden mundial basado en la paz, que no podía significar la ausencia absoluta de violencia, un imposible, sino un estado de «relativa paz», imprescindible en todo caso, especialmente para quien había sufrido en su propia carne dos guerras mundiales.

No era Kelsen un pacifista utópico; es más, veía este tipo de pacifismo como un auténtico peligro para la política internacional. El empleo de la violencia no podía quedar en el futuro en manos de sujetos individuales, ya que debía ser trasladado a organizaciones colectivas con competencias para sancionar las infracciones jurídicas. A partir de ahí lleva a este ámbito las técnicas propias de la evolución del derecho interno, un derecho que ha ido avanzando a fuerza de sustituir las débiles estructuras descentralizadas por otras fuertes y centralizadas; es decir, Kelsen apoyaba la instauración de este tribunal en la teoría de la evolución sociohistórica del derecho, que también debe hacerse presente en un ordenamiento como el internacional, no limitado por el concepto de soberanía.

Bajo el impacto de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, cometidos por individuos «que cumplían órdenes», Kelsen siempre creyó que la doctrina de la inmunidad funcional de los órganos del Estado no era sacrosanta, sino que más bien podía ser suprimida, única vía para formular una jurisprudencia que tuviera algún valor. Es evidente que estaba pensando en el fracaso de la Sociedad de Naciones y en la tragedia de la persecución de los crímenes del Holocausto. Y es evidente también que Kelsen está avanzando pasos espectaculares y lo hace sobre la base de rescatar de la historia del derecho ideas elementales: en el orden jurídico primitivo tanto la creación como la aplicación del derecho estaban atribuidas no a organizaciones colectivas, sino a sujetos individuales de ese orden jurídico. El progreso ha consistido precisamente en la sustitución de estos por aquellas. Pues bien, esto, que se ve claro en el ámbito del derecho interno, ha de darse también en el orden internacional. En este no es el individuo el objeto de consideración, sino el Estado en su conjunto como colectivo. La dirección correcta destinada a centralizar la aplicación del derecho es la creación de una instancia judicial,

un órgano decisor, independiente de los partidos. Un juez que decida conforme a normas concretas legales (tratados) o de derecho consuetudinario internacional y que, una vez constata la existencia de una infracción jurídica, ordena sin más su ejecución, que (esta sí) debe quedar descentralizada (al menos en la fase inicial de esta evolución). Es decir, que para Kelsen la aparición de esta instancia jurisdiccional marca el tránsito de un orden primitivo y descentralizado a un orden centralizado y progresivo.

De acuerdo con este modelo y como derecho primitivo que aún es, como el embrión, el derecho internacional debe ir recorriendo las distintas etapas de la evolución del derecho nacional. Para hacer estas afirmaciones, Kelsen trata de destruir dogmas que para él resultan inaceptables, entre ellos el de la «no justiciabilidad de las querellas políticas». Kelsen, por el contrario, quiere instaurar la «soberanía del derecho» en las relaciones internacionales. Por eso no es posible que el juez rechace un caso con el argumento de que se trata de una disputa exclusivamente política. La vieja tesis de la existencia de asuntos de *alta política* o de *honor nacional* o la idea también según la cual los conflictos internacionales son en la mayor parte de los casos de carácter económico o social y por ello no pueden quedar subsumidos en reglas jurídicas, quedan abatidas por el tiro firme de la argumentación de Kelsen: en la medida en que existe un orden jurídico, cualquier acción social, cualquier comportamiento político o económico, puede quedar sometido al juicio de un ordenamiento jurídico.

Se comprenderá que todo ello encaja en la teoría «pura» del Derecho porque la sentencia de un tribunal como el que propone es una norma jurídica de carácter individual en tanto en cuanto concreta una norma del derecho consuetudinario o de un tratado internacional. La concreción del derecho por jueces no es solo el primer paso de un orden jurídico moderno y centralizado, sino que es el más importante cuando ese orden jurídico se ha desarrollado y perfeccionado. De momento se cuenta con un amplio catálogo de tratados y de derecho consuetudinario que, aunque de carácter descentralizado, actúa como material básico para el funcionamiento de una jurisdicción obligatoria.

Un paso más sería la posterior creación de una instancia centralizada de producción jurídica, pero Kelsen descarta la idea de una supuesta codificación del derecho internacional por una especie de Parlamento mundial, ya que a su juicio no se debe sobrevalorar la función del poder legislativo, pues cuando se tiene presente la importancia de los tribunales, se sabe que es posible juzgar sin legislar. Un juicio, el de este órgano de la justicia internacional, que no tiene por qué excluir de sus sentencias los de valor subjetivos o las preferencias políticas, sino que su incorporación a ellas es precisamente el presupuesto indispensable para la necesaria y permanente reforma del derecho, ya que las consideraciones de equidad realizadas por un órgano judicial internacional

(entendidas estas en el sentido de una acomodación de la norma abstracta a las circunstancias del caso) son absolutamente inevitables.

### TRIBULACIONES AMERICANAS

Ciertamente no lo tuvo fácil el profesor en los Estados Unidos. El matrimonio se ha de acomodar a nuevas costumbres; entre otras, a prescindir de hábitos muy comunes en Europa, como por ejemplo el de disponer de servicio doméstico, sustituido por los modernos cachivaches que la técnica iba colocando en el mercado (lavadoras, aspiradoras...). Perfeccionan el inglés, Kelsen se quita el bigote porque alguien le dijo que en ese nuevo mundo era una extravagancia pasada de moda, se instalan inicialmente en Nueva York y pronto empiezan a saber de las dificultades económicas que padecen las universidades. Las invitaciones que él creía le habían sido cursadas se fueron disolviendo como una pompa de jabón. Tuvo por ello claro desde el primer momento, desde el momento que vio el edificio imponente, apabullante, donde se albergaba la Fundación Rockefeller, que era el asidero al que debía agarrarse. Por cierto, que el gran patrón de la casa —cuenta Olechowski— había encargado al pintor Diego Rivera un gran cuadro, pero como quiera que a este se le ocurrió incorporar en él a Lenin y las manos enlazadas de unos trabajadores de color, Rockefeller lo pagó pero pronto metió la obra del ingenioso Rivera en un desván y al cabo la destruyó.

Con financiación en parte de la Fundación, empezó a enseñar en la Universidad de Harvard. El matrimonio se aposentó en Cambridge, en una vivienda cercana a la biblioteca de la ciudad, todo con carácter provisional porque su contratación como profesor invitado tenía una caducidad de un año. Pronto, empero, la pareja trabó contactos con algunos emigrantes conocidos y sobre todo con el antiguo doctorando de Kelsen Leo Gross, que allí había alcanzado en una institución universitaria la condición de catedrático. Gross prestará una gran ayuda a su maestro.

De allí han de trasladarse a Chicago, donde están dispuestos a contratarle —siempre con la ayuda de la Fundación— para explicar Teoría Política. Con muchas clases y en inglés, lo que preocupa a un Kelsen todavía no familiarizado con la lengua. Si esta no era poca complicación, surge otra: la aparición de una serie de escritos que critican agriamente la teoría pura. Kelsen se defiende, pero el incidente inquieta al presidente de la Universidad, que decide enterarse con más precisión acerca de quién era el austriaco. Un politólogo católico alemán no duda en afirmar —en escrito que llega al citado presidente— que «Kelsen es el representante de una mentalidad responsable de la destrucción de la civilización europea y del triunfo de religiones políticas primitivas». El presidente, un pedagogo que sostenía que el derecho, la moral,

la ética y la política debían servir a la bondad, no quiso saber más de aquel emigrado. En Chicago no tenía nada que hacer.

En ese momento, Harvard de nuevo se interesa por sus servicios, de manera que en junio de 1941 tiene un puesto por un año para explicar Sociología Jurídica. Pierde dinero, pero consigue unas clases en el Wellesley College, una institución docente para mujeres de gran prestigio, donde se encarga del Derecho Internacional.

Pero lo que quiere Kelsen es afianzar su situación en Harvard, lo que no consigue. Hay quien compasivamente le dice que «puede usted alegrarse de no estar en un campo de concentración». Todo lo más que obtiene es una subvención para sobrevivir. En Harvard no hay acogida, lo que a Kelsen le duele profundamente porque esa universidad le había hecho doctor *honoris causa*. Como dice Olechowski, «Kelsen tuvo que enterarse de que la concesión de esa distinción académica observaba reglas muy distintas de las que regían para la obtención de una plaza estable de profesor». Lo que constata dolorosamente cuando Chicago también le hace doctor *honoris causa* (septiembre de 1941), la tercera borla doctoral que lucía su cabeza si se une a los dos citadas la de la Universidad de Utrecht. En ninguna de esas generosas instituciones hubo sitio para Kelsen.

Estados Unidos ha entrado en la guerra europea después del ataque japonés de Pearl Harbor y se acercan las Navidades. Estamos en los amenes del año 1941. Kelsen recibe una carta desde California: un antiguo alumno suyo de Viena le anuncia la existencia de un puesto en el Departamento de Ciencia política en el campus de Berkeley. California está muy lejos, pero la noticia altera el ritmo del pulso del profesor y de su esposa. Berkeley no gozaba en esos momentos de la fama actual, pero era un centro universitario más que apreciable.

El Departamento de Ciencia política —nos explica minuciosamente Olechowski— no es un instituto «de ciencias políticas» al modo europeo porque acoge disciplinas que van más allá de ellas y, en todo caso, en sus aulas se enseñaban algunas de las cuestiones de las que Kelsen se había ocupado por escrito. En la Facultad de Leyes o Facultad de Derecho el encaje de Kelsen resultaba más problemático porque en ella se formaban abogados para actuar ante los tribunales. Cuando Kelsen se presenta a un concurso abierto, desde Harvard se informa a la autoridad académica de Berkeley que ha de resolverlo: «Kelsen no es, visto desde la perspectiva americana, un jurista, sino filósofo y sociólogo. Puede desempeñar un papel importante enseñando Teoría Política o Derecho Internacional o las dos materias [...] a mí no me interesa su teoría jurídica porque ignora o minimiza algo que para mí es central, a saber, todo el problema de la decisión del juez».

Se concreta la oferta por ello en que el profesor austriaco se haga cargo de las clases de Derecho Internacional, de elementos de jurisprudencia (donde

explicaría su teoría pura, preparando la que sería la segunda edición de su libro) y del origen de las instituciones legales (propiedad, matrimonio, Gobierno, una mezcla de historia, derecho, antropología...). Kelsen acepta, aunque sigue sorprendido de que no se le acoja directamente en una facultad de Derecho. Correosas fueron las negociaciones a dos bandas; de un lado, con las autoridades académicas de California; de otro, con las de la Fundación Rockefeller, que había de hacerse cargo de una parte de su salario. Más de una noche no dormiría el matrimonio Kelsen a la espera de las decisiones que ambas estuvieran madurando. Pero, como se dice en alemán, *Ende gut, alles gut*, en junio llega la noticia al domicilio de los Kelsen de que cuenta con un contrato desde el 1 de julio de 1942 hasta el 30 de junio de 1943 como profesor visitante de Ciencia Política en Berkeley.

El matrimonio queda impresionado por la belleza del paisaje: «Nunca he visto un lugar tan bonito», le escribe Kelsen a su discípulo Alfred Verdross. Sabe que su situación es precaria, pero toma la determinación de hacer todo lo que esté en su mano para no abandonar California. Tan a gusto se encuentra allí. Pero las fechas apremian y como no ve las cosas claras se mueve para conseguir una beca de investigación o un puesto político en Washington desempolvando su experiencia como asesor del Ministerio de la Guerra en Viena y, después, del Gobierno republicano a la finalización del conflicto.

Paralelamente, en la Fundación Rockefeller se debate el «caso Kelsen» para llegar a la conclusión de que se trata de un intelectual de gran calidad al que es preciso ayudar más decididamente. Y así se fragua no solo una subvención importante, sino también su segundo contrato en Berkeley, ahora como lector, que completaría sus explicaciones en una escuela militar donde enseñaría historia alemana.

Mientras tanto, en aquel continente se empezaron a enterar de quién era Kelsen en Europa, una de las cabezas más respetadas del pensamiento jurídico, fundador de una escuela que lleva su nombre, un personaje «que se puede comparar con un premio Nobel». Además es, a juicio de sus alumnos, un gran docente y, a juicio de sus compañeros, un *gentleman*. El resultado es que en junio de 1945 Kelsen puede celebrar con su familia haber sido nombrado *full professor*, encargado siempre de las mismas materias. Sus agobiantes preocupaciones laborales habían acabado. Tendría tiempo para viajar a Sudamérica como conferenciante y todavía recibiría una invitación para enseñar en el semestre de otoño 1950-1951 en Harvard. Su pena era que, entre sus alumnos, era muy difícil encontrar alguno que se interesara por especializarse en teoría jurídica o del derecho internacional, lo que se debía a que en el Departamento de Ciencia Política lo que él explicaba eran asignaturas secundarias. El hecho es que ni en Harvard ni en Berkeley dirigió nunca una tesis doctoral.

## VIAJERO Y CONFERENCIANTE

Acabo de citar el viaje a Sudamérica. Procede contemplar ahora al Kelsen viajero una vez el mundo se ha (más o menos) pacificado. El desplazamiento a Sudamérica —de 1949— incluye la estancia en Buenos Aires, de la que procede la foto en la que Kelsen aparece sentado en un sofá y tiene a su derecha a Carlos Cossío. Ya jubilado, en 1952-1953, Kelsen acude a Ginebra, a Alpbach, donde participa en un congreso en el que estaban presentes Popper y Adorno; a Viena, donde habla sobre la justicia (el anexo de la segunda parte de su teoría pura); a Graz; a Brujas (en esta ciudad se cuenta una anécdota según la cual su anfitrión, el jurista italiano Gaetano Arangio-Ruiz, quiso involucrarle, paseando por un parque, en un debate acerca de la teoría pura, momento en que Kelsen le cortó para decirle que los puntos débiles de su teoría los conocía solo él...; en otra ocasión confesó que se le pasaba de vez en cuando por la cabeza escribir una crítica de su teoría y publicarla con seudónimo). De Brujas pasó a Copenhague y Helsinki y después a Zurich. Casi siempre la conferencia era la citada acerca de la justicia.

Y a Colonia. No para conferenciar, sino para resolver los problemas económicos derivados de la aplicación de una ley aprobada por el Parlamento alemán destinada a indemnizar a los funcionarios que habían sido perseguidos por el régimen nazi. En La Haya le vemos dictando una lección en los cursos de verano de la Académie de Droit International. Aprovechó para salir al paso de las críticas que, a partir de 1945, se desataron contra su teoría pura, subrayando las exigencias de la moral en la aplicación del derecho. El 1 de septiembre de 1954 estaba de vuelta en Nueva York.

Al trajín de barcos y aviones vuelve entre 1955 y 1959: Ginebra de nuevo, St. Moritz (de vacaciones), Colonia, Ginebra para enseñar en el Instituto Internacional de Altos Estudios Internacionales, Atenas, Roma, París (donde se relaciona con Norberto Bobbio, defensor cualificado en Italia de su teoría pura), Amsterdam y Lovaina (ya en 1959).

El 5 de julio de 1960 la conferencia la pronuncia en Maguncia. Allí un estudiante le preguntó en el coloquio «si su positivismo no podía conducir de nuevo a una dictadura». Kelsen le respondió que «si vuelve una dictadura no va a depender de ninguna teoría jurídica, sea o no positivista, sino de la actitud de defensa frente a ella que tomen los jóvenes de su generación».

Mayo de 1962. De nuevo está Kelsen en Austria. Interviene en una magna concentración de jueces y fiscales que tiene lugar en una localidad de los Alpes. De allí a Viena y Salzburgo donde, en un ambiente de iusnaturalistas, habló sobre el derecho natural, cuyo fundamento está en la creencia en una divinidad justa, y como él este presupuesto no puede aceptarlo, tampoco puede aceptar su consecuencia, es decir, la existencia de un derecho eterno e

invariable... «Discutir sobre la verdad de esta creencia no tiene salida». Hay que decir que Kelsen rechazó en varios escritos la acusación que se le había formulado de ser ateo y añadía que su hermano pertenecía a la Tercera Orden Franciscana y él mismo no dudaba a la hora de calificar a Cristo como un santo para expresar «mi profunda veneración por el fundador de la religión cristiana».

Todavía en mayo de 1965 volvió a Viena con el objeto de celebrar el 600 aniversario de la Universidad, enfrentada en ese momento al recuerdo de la oscura época nazi. Varios académicos fueron nombrados doctores *honoris causa*, entre ellos Ernst Forsthoff, que había sido catedrático en su Facultad de Derecho. Esta decisión desató protestas, pero al final los catedráticos respaldaron el nombramiento y el decano viajó a Heidelberg a entregar el documento honorífico a Forsthoff (de los incidentes doy cuenta en mi libro *Carl Schmitt y Ernst Forsthoff: coincidencia y confidencias*, Marcial Pons, 2008).

A mediados de ese mes, Kelsen toma el avión hacia los Estados Unidos, vía Ginebra, siendo esta la última vez que pisó tierra europea.

#### UN REPARO AL TRABAJO DE OLECHOWSKI

Como avancé al principio, poco debe de quedar por decir acerca de la asendereada andadura vital del profesor Kelsen. El libro de Olechowski es una muestra de precisión artesana y también de agilidad narrativa.

¿Qué echo de menos en esta obra? Precisamente por su rigor, echo de menos lo que paso a explicar. Como el autor nos dice, la teoría pura fue rápidamente traducida a muchos idiomas. Por eso, por el enorme éxito que nada más conocerse tuvo, se impone la pregunta: ¿qué ha sido de ella en Francia, en Finlandia, en Japón...? ¿Y en los Estados Unidos, donde el recuerdo de Kelsen es personal y cercano? ¿Está viva la *pureza*? ¿Cuenta con seguidores y nuevos estudiosos? A estas cuestiones debió dedicar Olechowski un espacio específico porque las respuestas, sin duda, tienen valor en el contexto de una biografía como la suya, tan valiosa.

Con todo, algunas pistas sí resume bien el autor. Vamos a verlas. La tesis tan difundida según la cual Kelsen tuvo escaso reconocimiento en los Estados Unidos, la refuta Olechowsky citando sus doctorados *honoris causa* en Harvard, Chicago, Berkeley y Nueva York, así como su condición de miembro de honor de diversas sociedades dedicadas al derecho internacional. Reconoce, sin embargo, que no consiguió apadrinar ningún trabajo de habilitación para la docencia ni ninguna tesis doctoral. Tuvo que asumir, además, que su teoría pura no gozara de eco.

Sin embargo, en los países latinoamericanos Kelsen fue siempre admirado y su presencia deseada y celebrada (cuando se produjo).



En Europa, y en especial en Alemania, la distancia con Kelsen después de 1945 se hizo, por parte de la doctrina, evidente. Esta actitud venía de antiguo, de sus discusiones con los profesores de Weimar, especialmente con Smend y Schmitt. Tras la guerra, Kelsen contribuyó a echar leña al fuego cuando se preguntó ¿qué había pasado con el Estado alemán que venía de Bismarck, aunque zarandeado por Hitler? ¿Había desaparecido como consecuencia del descalabro bélico? ¿Cómo explicaba el clásico derecho internacional público esta circunstancia histórica tan peculiar?

Aunque parezca extraño, en medio de la gran hecatombe hubo tiempo para abordar estas sutilezas en congresos convocados al efecto. Viejas plumas recuperan su fuerza. Hans Kelsen se quedó solo defendiendo la extinción del Reich como sujeto jurídico, tesis que fue la oficial en la *zona* de dominación soviética. La mayor parte de los autores occidentales se decantaron, sin embargo, por defender su supervivencia —su *continuidad*— y explicaron que muchas de sus instituciones podían darse no por muertas, sino por paralizadas pues el *Estado* subsistía y se dotaría —cuando pudiera— de una nueva Constitución. Esta tesis tenía muchas ventajas políticas y servía para fundar las aspiraciones alemanas a tomar parte en organizaciones o conferencias internacionales, también como mecanismo de defensa frente a las fuerzas ocupantes o frente a las amenazas de pérdidas territoriales (en el Sarre, en la cuenca del Ruhr, en el este). La idea de la continuidad representaba en cierta manera la *esperanza*, el sueño de volver a levantar cabeza en el concierto internacional con apoyo en un andamiaje jurídico presentable y argumentado con destreza, y así fue entendido por quienes participarían en la elaboración de la Ley Fundamental. Günter Dürig, quien enseñaría en Tübingen, lo resumió diciendo que «el hecho de que se hayan producido concretas disminuciones del contenido esencial del poder del Estado no lleva sin más a la puesta en cuestión del Estado mismo».

Kelsen se quedó en una posición poco airosa.

Pero sigamos con la Alemania federal. Frieder Günther, en su original libro *Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezi-sion und Integration 1949-1970* (München, 2004), propone distinguir entre las escuelas de Carl Schmitt y Rudolf Smend para agrupar a muchos de los estudiosos de estas generaciones posteriores a la guerra. Smend lo hacía desde el mundo universitario oficial y con un prestigio personal intacto; Schmitt, moralmente arruinado, desde la pequeña localidad de Plettenberg (el San Casciano de Maquiavelo), convertida en lugar de peregrinaje, en templo para iniciados. Schmitt como sacerdote de un culto mítico que era capaz de transmitir la gracia.

Su *escuela* se va formando poco a poco y llega a alcanzar círculos intelectuales muy alejados de su pensamiento, hasta llegarse a hablar de una *derecha*

y una *izquierda* schmittianas. Junto al núcleo de la primera generación, en la que Forsthoff es la figura central, pronto se formará la segunda, en la que ya hay nombres como los de Joseph H. Kaiser y Ernst-Wolfgang Böckenförde (a partir de los años ochenta, juez constitucional), entre otros.

Tienen el comportamiento del *grupo* que ha de afirmarse frente a un medio que, en principio, es hostil porque Schmitt, lo mismo que devociones arrebatadas generaba odios religiosos. Se protegen entre ellos, se recensionan laudatoriamente, se leen y corrigen mutuamente los escritos, se apoyan en doctorados, puestos de asistentes, habilitaciones y cátedras, se reúnen en seminarios y también diseñan piadosamente los ataques verbales y de pluma contra sus adversarios. En general están contra todo lo que se mueve en la naciente República Federal.

Ahora bien, esta actitud negativa de los primeros discípulos de Schmitt y los recuerdos del conservadurismo *años veinte* se van suavizando con el tiempo, cuando encuentran de nuevo acomodo académico y cuando les empiezan a llover los encargos profesionales, los dictámenes y otras sinecuras. Forsthoff es un ejemplo de lo que digo y Maunz un auténtico acróbata (escribiendo para los nuevos nazis y propiciando el gran comentario a la Ley Fundamental).

La segunda generación es, pues, fiel al maestro, pero sabe hacer equilibrios para prosperar en sus carreras profesoras y a fe que lo consiguen. Una capacidad de *acomodación* más visible aún en los discípulos de la tercera generación, que ya no tienen ninguna relación personal con el exiliado de Plettenberg.

Böckenförde crearía —a principios de los sesenta— una nueva revista, *Der Staat*, en clara competición con el viejo *Archiv des öffentlichen Rechts*, una criatura de Laband bautizada a finales del siglo XIX. Representa un intento de romper las barreras rígidas entre schmittianos y smendianos, un objetivo que, más que por la revista, se lograría gracias a la acción del tiempo y de los años que se iban echando encima los protagonistas.

Capital fue la posición del grupo contra la comprensión de los derechos fundamentales como un orden objetivo de valores puesta en circulación por el nuevo Tribunal Constitucional. Forsthoff será una vez más el gran debelador.

Por su parte, Rudolf Smend fue, como personaje, bien distinto a Carl Schmitt. Y esa personalidad más suave, menos hiriente y *agresiva*, más compo-nedora, se refleja en sus discípulos y en los debates que protagonizaron. Se amiguan con los colegas suizos, aceptan la influencia de los Estados Unidos, una fuente de renovación del pensamiento político y jurídico que fue enriquecedora para los juristas alemanes (Karl Loewenstein, por ejemplo).

Los smendistas cultivaron las mismas prácticas que sus *oponentes* schmittianos; es decir, la de alabarse mutuamente, subrayar sus hallazgos bibliográficos, celebrar sus ocurrencias como sensacionales descubrimientos en las sesiones de

la *Vereinigung*, etc. Lo mismo respecto del patrocinio de tesis doctorales o trabajos de habilitación, intrigas en las cátedras y demás componentes consustanciales al comportamiento humano y sus perversidades naturales.

Smend insiste en la «integración» que tanto irritaba a Kelsen. La «integración» smendiana es ahora integración con y a través de la Constitución para asegurar la unidad permanente del Estado. Porque, como lazo de unión de la sociedad alemana, ya no podía ser utilizada la imagen de un Estado por la razón de que se había dividido en dos, sino el texto de la Ley Fundamental, que era donde se encontraba el fundamento de la vida en común. Es, entre las preocupaciones de aquellos estudiosos, donde se fraguan ideas que han tenido mucha circulación en Alemania —y en España—, como es el caso de la «unidad de la Constitución» que propicia una interpretación según la cual los preceptos constitucionales no pueden ser contemplados de manera aislada, sino en el contexto de la Constitución. Estamos ante el principio de «interpretación armónica» que lleva a evitar la colisión entre los diversos bienes que la Constitución protege.

En Göttingen aterrizó Gerhard Leibholz —discípulo de Triepel—, a quien Smend ayudó tras la guerra. Leibholz era conocido por su tesis doctoral sobre la igualdad ante la ley (*Die Gleichheit vor dem Gesetz*, 1925, una segunda edición es de 1959), donde defendía —invocando la jurisprudencia americana— la vinculación del legislador al principio de igualdad o, dicho de otro modo, la prohibición expresa de la arbitrariedad por parte de este, siendo desde entonces obligado recurrir a este texto para quien se adentre en este territorio. Como magistrado de Karlsruhe tuvo un papel estelar.

Con estas sucintas explicaciones quiero llegar a la conclusión de que Kelsen, en este escenario, no tenía nada que hacer y poco que decir. De ahí su ausencia en tantas y tantas ocasiones importantes en la Alemania federal y en las reuniones de la *Vereinigung*, donde tan activo había sido.

Otra cosa ocurrió en Austria donde fue colmado de invitaciones y honores, aunque no se le llegó a hacer una propuesta en firme para que volviera a Viena. Pero era el «arquitecto» de la Constitución y esta circunstancia cotizaba mucho. Su presencia en aquel territorio fue constante, como hemos visto. Queda sin embargo en pie la pregunta del eco de su teoría pura entre los juristas de las nuevas generaciones.

El otro país acerca del cual me puedo pronunciar es el nuestro, España.

Entre nosotros goza de singular admiración, especialmente entre los filósofos del derecho. Se destaca en él, y es justo que así sea, su extraordinaria originalidad y brillantez expositiva; también la sutil precisión de su pluma.

A ello hay que añadir otras circunstancias anudadas a nuestras concretas circunstancias históricas. Y así su antiusnaturalismo le granjeó las mejores simpatías en la época en la que las cátedras de Filosofía y Derecho Natural

estaban dominadas por iusnaturalistas instalados en el franquismo. Si a ello se añade su apuesta clara por la democracia, la persecución que sufrió por parte del régimen hitleriano y de los curas católicos, su exilio de Austria y de Alemania, todo ello compone un cuadro más que apropiado para que se le haya venerado como numen.

Pero andando el tiempo, ya recuperada la democracia, ocurrió que también recobró plena vigencia al ser utilizado como munición, ahora contra la generación de catedráticos de Derecho Político que se habían ocupado de cuestiones no estrictamente jurídicas (con razón porque el franquismo carecía de peana constitucional). Es la época del descubrimiento del derecho constitucional y la época en la que los profesores del ramo cambian de nombre a la asignatura, en una palabra, época de rebelión de los estudiosos jóvenes contra los estudiosos maduros o mayores. Pues bien, ahí estuvo también Kelsen y su teoría pura del derecho para lanzarla, con regocijo y sin miramientos, a la cara ya rugosa de los *seniores* que se acercaban a la jubilación. Este movimiento, como cualquier iconoclasia medida, trajo frutos positivos (toda gran obra de la cultura se construye sobre la burla de la precedente) y ahí están para testimoniarlo los admirables trabajos que en estos años los profesores han confeccionado. Todos ellos nos han permitido observar las entrañas del texto constitucional, vivas, palpitantes, sometidas al bisturí jurídico sabiamente manejado.

Pero, como toda obra humana, este beneficio ha proyectado también sus sombras porque es el caso que esa defensa de *lo jurídico* a ultranza se ha tejido con el hilo del desprecio a disciplinas tan honrosas como pueden ser, entre otras, la teoría del Estado o la historia constitucional, de forma que hoy en muchas facultades a un chico se le explica en octubre del primer curso los misterios del texto constitucional, pero nadie le ha desvelado los de esa realidad de gran bulto que es el Estado. No trato con ello de terciar a deshora en una polémica añosa, pero sí de advertir que, en mi modesta opinión, toda esa reivindicación a ultranza y sin matices de *lo jurídico* tuvo un punto de autosuficiencia, la propia del científico que cree haber puesto la verdad del método a su nombre en su propia cuenta corriente.

Y ya basta porque no quiero desanimar a la lectura del libro del profesor Thomas Olechowski ni tampoco a un posible editor que propicie su traducción al español.

## ANÉCDOTAS PARA LA DISTENSIÓN

Únicamente, para terminar y para distendernos tras tanta sesuda reflexión, contaré dos anécdotas curiosas.

En 1954, con ocasión de la festividad anudada al 700 aniversario de la Universidad de Salamanca, Kelsen fue nombrado doctor *honoris causa* en el

marco de varios doctorados concedidos a otras personalidades relevantes. La singularidad es que uno de ellos había sido atribuido ya hacía años al general Francisco Franco, pero no se había procedido a la investidura formal, que había de tener lugar ahora en una ceremonia especial con el dictador revestido con los colores de la Facultad de Derecho. Kelsen, que está al tanto de la coincidencia, no en la ceremonia, pero sí en los agasajos académicos, se resiste a aceptar. Al final, en el último momento, lo hace pero renuncia a viajar a Salamanca.

Pasa el tiempo y Kelsen ha de actuar como ponente en una sesión del Instituto de Derecho Internacional que tuvo lugar en Granada en abril de 1956. Allí se interesa, cerca de una autoridad salmantina, por su título acreditativo que no pudo recoger en Salamanca. Le asegura que puede contar con él sin más que proporcionar la dirección postal adecuada. Pero lo cierto es que, como ha averiguado Olechowski, ese título no debió de ser enviado porque él no ha podido verlo en los archivos que ha manejado para su libro. ¿Se le envió efectivamente? ¿Por qué ese interés de Kelsen por el justificante de su doctorado? Puede ser que esté en relación, como se ha aventurado, con el hecho de que Kelsen, por aquellos años, había sido vigilado por los comités anticomunistas americanos y quería dejar constancia, ante una posible molestia, de haber sido distinguido en la España de Franco. Lo cierto es que, como me ha confirmado el actual rector de la Universidad de Salamanca, doctor Ricardo Rivero, su retrato cuelga en el Rectorado entre los doctores *honoris causa* de esa universidad.

La otra anécdota tiene lugar en Los Ángeles, en casa del propio Kelsen. Le visita un antiguo alumno suyo de Colonia (von der Heydte) que era a la sazón catedrático en Würzburg. De viaje por los Estados Unidos quiere saludar a su antiguo profesor, quien le recibe en su magnífica vivienda.

Hablábamos —refiere el visitante— en su terraza abierta a un paisaje maravilloso en un día excepcional con la bahía dorada [...] en un momento determinado Kelsen me interrumpe para decir: Heydte, ahora usted y yo nos vamos a poner de pie, vamos a levantar el brazo y hacer el saludo alemán gritando bien alto «Heil Hitler». Yo creí que Kelsen se había vuelto loco, pero en seguida aclaró su actitud: «¿Cree usted que nosotros hubiéramos podido coincidir ante este tan bello panorama y hablar de tantas cosas interesantes si Hitler no me hubiera expulsado de Alemania?».

## KELSEN ENTRE DOS LABERINTOS

Kelsen fue un caballero. Víctima de uno de los más lóbregos laberintos de la historia, vivió entre la angustia a la que le sometieron sus adversarios y la generosidad que recibió de las personas que le ayudaron.

Queda en la jurispericia y en el laberinto de la eternidad como un ciudadano honrado y el profesor íntegro y cabal.

*Francisco Sosa Wagner*  
Universidad de León

## COLABORAN

CRISTINA SÁNCHEZ MUÑOZ

Profesora titular de Filosofía del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Especialista en la obra de Hannah Arendt, sobre la que publicó una de las primeras monografías en castellano (*Hannah Arendt. El espacio de la política*, 2003). Posteriormente ha seguido desarrollando la tematización de su pensamiento, acercándola a las cuestiones actuales. En esta línea ha publicado la monografía *Hannah Arendt. Estar políticamente en el mundo* (2018) y editado los volúmenes colectivos *Confrontando el mal. Ensayos sobre violencia, memoria y democracia* (2017) y *Cartografías del mal. Los contextos violentos de nuestro tiempo* (2019). Ha sido investigadora principal de dos proyectos de investigación financiados por el Ministerio de Economía y Competitividad. El primero de ellos (2012-2016) titulado «Los residuos del mal en las sociedades posttotalitarias. Respuestas desde una política democrática». Y el segundo (2016-2020), «Violencias políticas y género: imaginarios, escenarios y resistencias».

FRANCISCO CASTILLA URBANO

Catedrático de Filosofía en la Universidad de Alcalá. Sus investigaciones se centran en la metodología de la historia de las ciencias sociales (*El análisis social de Julio Caro Baroja: empirismo y subjetividad*, 2002), y en el pensamiento moderno y contemporáneo, especialmente en relación con América, donde se sitúan sus libros *El pensamiento de Francisco de Vitoria. Filosofía política e indio americano* (1992); *Juan Ginés de Sepúlveda (1490-1573)* (2000); la edición del *Diálogo llamado Demócrates* (2012), de este último autor, y *El pensamiento de Juan Ginés de Sepúlveda: vida activa, humanismo y guerra en el Renacimiento* (2013). Es editor de *Discursos legitimadores de la conquista y la*

*colonización de América* (2014); *Visiones de la conquista y la colonización de las Américas* (2015); *Civilización y dominio. La mirada sobre el otro* (2019), y en colaboración con María José Villaverde, *La sombra de la leyenda negra* (2016).

#### MIGUEL FERNÁNDEZ DE LA PEÑA

Investigador predoctoral (FPU) en el Departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM). Graduado en Ciencias Políticas por la UCM (2015) y máster de Ciudadanía y Derechos Humanos por la Universidad de Barcelona (2016). Ha publicado diversos artículos en torno a temáticas relacionadas con los estudios maquiavelianos y con la metodología dentro de la historia de la teoría política, en torno a los cuáles articula su investigación y docencia.

#### JAVIER FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ

Catedrático EU (integrado TU) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Autor de más de ciento setenta trabajos de investigación sobre los distintos campos de la rama social del derecho, que han sido publicados en prestigiosas editoriales y revistas nacionales e internacionales. Ha impartido más de ciento sesenta ponencias, cursos, seminarios y conferencias, y dirigido numerosos congresos, jornadas y seminarios. Ha dirigido, coordinado y participado en numerosos proyectos de investigación. También ha recibido distintas becas de investigación y diversos premios en reconocimiento a sus trabajos. Es magistrado suplente del Tribunal Superior de Justicia de Asturias y árbitro de la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos de Castilla y León. Pertenece y preside consejos editoriales y de redacción de editoriales y revistas de carácter jurídico.

#### ELIA MARZAL YETANO

Elia Marzal Yetano es profesora adjunta de Derecho Constitucional y de Historia del Derecho en la Facultad de Derecho de ESADE-Universidad Ramon Llull (desde 2004). Es licenciada en Derecho por esa misma universidad y doctora en Derecho por el Instituto Universitario Europeo de Florencia, con una tesis de derecho constitucional



comparado sobre constitucionalización e inmigración. Sus líneas de investigación son la extranjería y la inmigración y la tensión entre instancias políticas territoriales, así como la organización política medieval, estudiada a partir de la protección de la propiedad y la auto-defensa, en su camino hacia la construcción del Estado moderno. Su trabajo ha aparecido publicado en revistas nacionales e internacionales como *European Journal of Political Research*, *Managerial Law*, *Revista de Derecho Político*, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, *Anuario de Historia del Derecho Español* o *Revue historique de droit français et étranger*.

#### THOMAS BAUMERT

Profesor de Historia Económica y de Pensamiento Económico en la Universidad Antonio de Nebrija de Madrid. También imparte docencia en el CES Cardenal Cisneros. Es doctor en Economía (Premio Extraordinario y mención *doctor europeus*) por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Administración y Dirección de Empresas (Universidad de Reutlingen e ICADE), en Ciencias Políticas y Sociología (UNED), y máster en Relaciones Internacionales (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-UCM). Cuenta, además, con cursos y postgrados de las universidades de Oxford, Harvard, London School of Economics y George Washington.

#### J. IGNACIO CRIADO

Es profesor contratado doctor (acreditado titular) de Ciencia Política y de la Administración y director del Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub), grupo de investigación oficial en la Universidad Autónoma de Madrid. Es investigador asociado en el Center for Technology in Government, State University of New York (SUNY at Albany). También ha sido *visiting fellow* en el Oxford Internet.

#### ANNE-MARIE REYNAERS

Es profesora contratada doctora (acreditada como titular desde 2019) en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Es doctora en

Ciencia de la Administración Pública por la VU Universidad de Ámsterdam, y máster en Ciencias de la Administración Pública y de la Organización por la Universidad de Utrecht. Ha complementado su formación con cursos especializados en la Universidad de Essex y en la Universidad de Roskilde. Sus investigaciones sobre la gestión pública, valores públicos, la reforma del sector público, transparencia, la externalización de servicios públicos y consorcios público-privados han sido publicados en revistas internacionales de alto impacto como *Public Administration Review*, *Regulation and Governance* y *Public Administration*.

#### JULIÁN VILLODRE

Es investigador con contrato FPI-UAM y candidato a doctor en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Es graduado en Ciencia Política y Administración Pública por la UAM, y máster en Democracia y Gobierno (itinerario en Gestión Pública) por la UAM. Miembro del Lab Grupo de Investigación Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub). Sus publicaciones más recientes tienen como temas recurrentes el estudio de la adopción y uso de redes sociales en las Administraciones públicas, la colaboración entre empleados públicos en comunidades digitales, la comunicación e interacción entre actores a través de redes sociales durante situaciones de emergencia, y la transparencia algorítmica. Sus artículos han sido publicados en revistas de referencia, como *Government Information Quarterly*, *Local Government Studies*, *First Monday* y *Profesional de la Información*. Actualmente desarrolla su tesis doctoral investigando sobre cómo las redes sociales impactan en la gestión pública.

#### ARACELI MATEOS DÍAZ

Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Salamanca. Ha sido investigadora visitante en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Michigan y en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame (EE. UU.). Consejera técnica del Departamento de Investigación del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2010-2020). Sus intereses de investigación están centrados en las actitudes políticas y el comportamiento electoral, así como en la metodología de investigación.

## ANA BELÉN BENITO SÁNCHEZ

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, con maestrías en Administración Pública (UPR) y en Estudios Latinoamericanos (USAL). Ha sido investigadora en la Universidad de Puerto Rico, en el Instituto de Iberoamérica y visitante en FLACSO en su sede de la República Dominicana con el Programa de Cooperación Científica del MAEC-AECID y de la Fundación Carolina. Investigadora postdoctoral del programa García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2016-2019). Sus intereses de investigación son los sistemas de partidos y la política particularista en democracias emergentes.

## GONZALO SARASQUETA

Licenciado en Periodismo por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Tiene una maestría en Periodismo de la Universidad de Barcelona y Columbia University y una maestría en Análisis Político de la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es doctorando en Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid. Es docente de grado en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina (UCA), coordinador académico y docente del Posgrado en Comunicación Política de la UCA e investigador del Programa de Investigación y Estudios sobre América Latina de la misma universidad. Ha sido docente invitado en las siguientes universidades: Pompeu Fabra, Ramón Llull, Camilo José Cela, UPSA (Bolivia) y ESAN (Perú). Ganó la beca internacional Visitor Leadership Program (IVLP), US Department of State (Estados Unidos) y obtuvo el primer premio del concurso «PH Day» 2018 de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid.



# 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.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### Director

Juan José Solozabal Echavarría, Universidad Autónoma de Madrid

### Secretario

Joaquín Abellán García, Universidad Complutense, Madrid

### Vocales

Javier Fernández Sebastián, Universidad del País Vasco  
Elena García Guitián, Universidad Autónoma de Madrid  
Iván Llamazares Valduvico, Universidad de Salamanca

Antonio López Castillo, Universidad Autónoma de Madrid  
Javier Tajadura Tejada, Universidad del País Vasco  
Isabel Wences, Universidad Carlos III, Madrid

## CONSEJO ASESOR

Luis Aguiar de Luque, Universidad Carlos III, Madrid  
Eliseo Aja Fernández, Universidad de Barcelona  
Carlos Alba Tercedor, Universidad Autónoma de Madrid  
Óscar Alzaga Villaamil, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Miguel A. Aparicio Pérez, Universidad de Barcelona  
Manuel Aragón Reyes, Universidad Autónoma de Madrid  
Francisco Balaguer Callejón, Universidad de Granada  
M.ª Luisa Balaguer Callejón, Universidad de Málaga  
Francisco J. Bastida Freijedo, Universidad de Oviedo  
Paloma Biglino Campos, Universidad de Valladolid  
Andrés de Blas Guerrero, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Carlos de Cabo Martín, Universidad Complutense, Madrid  
Juan Cano Bueso, Universidad de Almería  
Francesc de Carreras Serra, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas  
José Luis Cascajo Castro, Universidad de Salamanca  
Pilar del Castillo Vera, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
José Cazorla Pérez, Universidad de Granada  
Ricardo Chueca Rodríguez, Universidad de Zaragoza  
Josep M. Colomer, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Barcelona  
Manuel Contreras Casado, Universidad de Zaragoza  
Javier Corcuera Atienza, Universidad del País Vasco  
Ramón Cotarelo, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Pedro Cruz Villalón, Universidad Autónoma de Madrid  
Eduardo Espín Templado, Universidad Castilla-La Mancha  
Jorge de Esteban Alonso, Universidad Complutense, Madrid  
Teresa Freixes Sanjuán, Universidad Autónoma de Barcelona  
Miguel A. García Herrera, Universidad del País Vasco  
Ángel Garrorena Morales, Universidad de Murcia

José Antonio González Casanova, Universidad de Barcelona  
Pedro González-Trevijano, Tribunal Constitucional  
Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Consejo de Estado  
Gurutz Jáuregui Bereciartu, Universidad del País Vasco  
Javier Jiménez Campo, Tribunal Constitucional  
Luis López Guerra, Universidad Carlos III, Madrid  
Antonio López Pina, Universidad Complutense, Madrid  
José María Maravall Herrero, Universidad Complutense, Madrid  
Miguel Martínez Cuadrado, Universidad Complutense, Madrid  
Isidre Molas Batllori, Universidad Autónoma de Barcelona  
José Ramón Montero Gibert, Universidad Autónoma de Madrid  
Raúl Morodo Leoncio, Real Academia de Ciencias Políticas y Morales  
Dalmacio Negro Pavón, Real Academia de Ciencias Políticas y Morales  
Alfonso Padilla Serra, Universidad Autónoma de Madrid  
Manuel Pastor Martínez, Universidad Complutense, Madrid  
Alberto Pérez Calvo, Universidad Pública de Navarra  
Javier Pérez Royo, Universidad de Sevilla  
Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, Cortes Generales  
Antonio Porras Nadales, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla  
José A. Portero Molina, Universidad de La Coruña  
Ramón Punset Blanco, Universidad de Oviedo  
Javier Roiz Parra, Universidad Complutense, Madrid  
Javier Ruijérez Alamillo, Universidad de La Coruña  
Remedios Sánchez Ferriz, Universidad de Valencia  
Julián Santamaría Ossorio, Universidad Complutense, Madrid  
Antonio Torres del Moral, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Josep Vallés Casadevall, Universidad Autónoma de Barcelona  
Fernando Vallespín Oña, Universidad Autónoma de Madrid  
Carles Viver Pi-Sunyer, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista*



