

ARTÍCULOS

La protección de lo sagrado en Francia: de las caricaturas a la ley para reforzar el respeto a los valores de la república

Carmen Innerarity Grau

La autoconservación del Estado como principio del derecho internacional y de la política exterior en Hermann Heller

Nicolás Fraile

La función estatutaria de delimitación del territorio autonómico y la integración de comunidades autónomas

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA

De la calle a las instituciones: la evolución del mensaje populista de Podemos (2014-2019)

Belén Fernández-García y Ángel Valencia Sáiz

El general Franco, ante los reporteros extranjeros. La Oficina de Información Diplomática y las entrevistas al dictador (1958-1968)

Álvaro de Diego González

Operación Propaganda Exterior. Teoría y praxis de la propaganda secreta en el franquismo intermedio

Pablo Sánchez Garrido

Gigantes. Biografía heroica y cultura transnacional comunista en los años treinta

José Carlos Rueda Laffond

NOTAS

Elecciones y representación municipal en Castilla y León (1979-2019)

Francisco Olucha-Sánchez, Pablo González González y Álvaro García Velázquez

El valor y la importancia política de los grupos vulnerables

Fabio Macioce

RECENSIONES

JUAN JOSÉ SOLOZABAL ECHEVARRIA: Derechos fundamentales y forma política

RAFAEL BUSTOS GISBERT

JOSÉ FÉLIX TEZANOS Y JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ (eds.): Balance y perspectivas de la Constitución española de 1978

José A. Sanz Moreno

MARIANO C. MELERO DE LA TORRE: Legalidad como razón pública. Una teoría de constitucionalismo desde el modelo «commonwealth»

JULIÁN SAUQUILLO

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ: Los efectos de la crisis del COVID-19 en el Derecho constitucional económico de la Unión Europea

Pablo Guerrero Vázquez

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: El Parlamento Europeo: una experiencia única

Carlos Fernández Esquer

MARÍA PILAR GARCÍA ROCHA: El procedimiento legislativo en lectura única

José Tudela Aranda

XOSÉ M. NÚÑEZ SEIXAS: Guaridas del lobo. Memorias de la Europa autoritaria

JESÚS CASQUETE

LA PROTECCIÓN DE LO SAGRADO EN FRANCIA: DE LAS CARICATURAS A LA LEY PARA REFORZAR EL RESPETO A LOS VALORES DE LA REPÚBLICA

The protection of the sacred in France:
From cartoons to the Law to reinforce respect
for the values of the Republic

CARMEN INNERARITY GRAU

Universidad Pública de Navarra

carmen.innerarity@unavarra.es

Cómo citar/Citation

Innerarity Grau, C. (2022).

La protección de lo sagrado en Francia: de las caricaturas
a la ley para reforzar el respeto a los valores de la república.

Revista de Estudios Políticos, 195, 13-39.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.195.01>

Resumen

Este trabajo analiza el conflicto planteado en Francia a raíz de la publicación de las caricaturas de Mahoma, renovado actualmente por la celebración del juicio por los atentados del año 2015 y que ha impulsado, entre otras razones, el proyecto de ley para reforzar los valores de la república. Parte de la idea de que este tipo de cuestiones requiere un enfoque político-normativo, que evalúe las instituciones y los procedimientos —la laicidad, en este caso— atendiendo a los valores que las justifican —la igualdad— y al contexto en el que actúan. A partir de la distinción entre los diferentes planos de las caricaturas (su publicación, su contenido burlesco y la asociación con la violencia) muestra, en primer lugar, un posible acercamiento desde los criterios establecidos por el Consejo de Europa sobre los límites de la libertad de expresión. Continúa con la exposición de una perspectiva político-normativa, tomando como referencia los valores que propone reforzar el proyecto de ley francés para combatir el islamismo radical. Concluye, además de la insuficiencia de un enfoque meramente legal, que este tipo de valores se convierten en algo intangible, algo que no admite la crítica, contribuyendo a reforzar el asimilacionismo típicamente francés, en detrimento del valor de la igualdad.

Palabras clave

Multiculturalismo; laicidad; inmigración.

Abstract

This paper analyses from a normative perspective the conflict that arose in France as a result of the publication of the Muhammad cartoons, currently renewed by the trial for the attacks of 2015 and which has prompted the law to reinforce the values of the Republic. It is based on the idea that this type of issue requires a political—normative approach, which evaluates institutions and procedures—secularism, in this case—considering the values that justify them—equality—and the context in which they operate. Based on the distinction between the different aspects of caricatures: their publication, their burlesque content, and their association with violence, it first shows a possible approach based on the criteria established by the Council of Europe on the limits of freedom of expression. It goes on to present a normative perspective, taking as a reference the values that the French law proposes to reinforce in order to combat radical islamism. It concludes, in addition to the inadequacy of a merely legal approach, that this type of values become intangible, something that does not admit criticism, contributing to the reinforcement of typically French assimilationism, to the detriment of the value of equality.

Keywords

Multiculturalism; secularism; immigration.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL PUNTO DE PARTIDA: LA PERSPECTIVA LEGAL. III. PERSPECTIVA POLÍTICO-NORMATIVA Y CONTEXTUAL: LIBERTAD, IGUALDAD, EDUCACIÓN Y LAICIDAD: 1. EL OBJETIVO DE LA INTEGRACIÓN. 2. LA INTEGRACIÓN EN UN CONTEXTO DE DESIGUALDAD. 3. LAICIDAD E IGUALDAD: UN SECULARISMO MODERADO E IDENTITARIO. IV. EL DERECHO A CRITICAR LA CRÍTICA. LA SACRALIZACIÓN DE LOS VALORES REPUBLICANOS. V. CONCLUSIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

Uno sabe que no se tiene derecho a decirlo todo,
que no se puede hablar de todo en cualquier circunstancia,
que cualquiera, en fin, no puede hablar de cualquier cosa.

MICHEL FOUCAULT. *El orden del discurso*¹

I. INTRODUCCIÓN

Coincidiendo con el inicio del juicio a los responsables del atentado contra los dibujantes del semanario *Charlie Hebdo*, Macron afirmaba en septiembre de 2020 ante la Asamblea Nacional —como tras los atentados de 2015 lo hiciera Manuel Valls— que la prohibición de la blasfemia no tendría lugar jamás en Francia (Le Figaro, 2020). Sería algo difícilmente compatible con el sentido de la laicidad, que no es otro que garantizar los principios del pluralismo y la igualdad democrática. Tanto en el momento de los atentados como ahora, durante la celebración del juicio, ha tenido lugar una gran movilización de la sociedad francesa «en defensa de la república» y sus valores frente a «la intolerancia». Y ese es también el objetivo que persigue el Proyecto de Ley para reforzar el respeto a los valores de la República (Assemblée Nationale, 2020)² con el fin de combatir el islamismo radical.

¹ México: Tusquets, 2013 (p. 14).

² Las referencias aquí señaladas corresponden al proyecto de ley presentado en la Asamblea Nacional el 9 de diciembre de 2020: *Projet de loi confortant le respect des principes de la République* (disponible en: <https://bit.ly/3HobdE7>). En la exposición de motivos que lo acompaña quedan reflejados los objetivos y los valores que el proyecto persigue y que nos sirven para el análisis de este caso. La ley fue aprobada

Francia se halla inmersa desde hace años en un intenso debate en relación con la integración de la población de tradición musulmana y sobre la manera de responder a las demandas para extender sus prácticas al espacio de la sociedad civil, como la ayuda para la construcción de mezquitas o el uso de los símbolos religiosos en la vía pública. Esta cuestión, a su vez, ha dado lugar a una reflexión sobre la identidad nacional y la necesidad de profundizar en los valores que la integran, especialmente la laicidad, establecida en la ley de 1905 y consagrada en la constitución de 1958, como un elemento distintivo del proyecto republicano. En estas circunstancias, el conflicto planteado por la publicación de las caricaturas de Mahoma, los atentados que lo siguieron, así como el juicio recientemente celebrado contra quienes los perpetraron y los tristes acontecimientos que lo acompañaron, como el asesinato del profesor Samuel Paty, plantean una serie de cuestiones de indudable interés y que tienen que ver, no solo con la integración, sino también con la manera de mediar entre las demandas de la sacralidad de lo religioso y la libertad de expresión en una sociedad multicultural.

Voy a analizar el conflicto tomando como referencia los diferentes planos de las caricaturas a los que se refirieron, tanto entonces como ahora, los argumentos desplegados por la comunidad musulmana en contra de su publicación³. Estos son de dos tipos: en primer lugar, los que se refieren al mero hecho de su publicación, considerado como una profanación de lo sagrado. Segundo, los que aluden al contenido, tanto a su carácter burlesco, como, fundamentalmente, a la representación del profeta con una bomba en el turbante —que se convirtió en símbolo de la polémica—, sugiriendo que el islam es un credo violento o que todos los musulmanes son terroristas. Cada uno de ellos merece un tratamiento diferente. El primero, desde la consideración —a la que se referían Macron y Valls— de la blasfemia en una sociedad democrática. El segundo, desde la definición de discurso ofensivo y discurso de odio y la prevención de la discriminación.

Ambos aspectos pueden, a su vez, abordarse desde una doble perspectiva: jurídica y político-normativa. Mi tesis es que un enfoque meramente legal constituye únicamente un punto de partida, que debe ser complementado con una perspectiva de tipo político-normativo, desde los valores que justifican las instituciones —en este caso, la laicidad—, su funcionamiento real de cara a la

el pasado 24 de agosto: Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (disponible en: <https://bit.ly/3JgoMWT>).

³ Sobre las diferentes reacciones de la comunidad musulmana, ver Saloom (2006) y Ferreiro Galguera (2006). En cualquier caso, la mayoría de los países, instituciones y líderes de diferentes comunidades musulmanas condenaron abiertamente los atentados. Ver Judaism and Islam (2015).

realización de dichos valores, así como los objetivos que pueda priorizar una política desarrollada en respuesta a las demandas de un grupo. Esa evaluación normativa exige considerar el contexto en el que actúan los procedimientos institucionales de los que nos dotamos para lograr determinados fines. Y para ello, resulta ineludible legitimar la crítica —eliminar, por tanto, la blasfemia— también cuando se refiere a nuestras instituciones y a la valoración de su funcionamiento. En definitiva, no es tan importante preservar los procedimientos —la separación de esferas en la que se materializa la laicidad— como los valores que los justifican y los objetivos que persiguen —la igualdad y la cohesión social—.

Mostraré, en primer lugar, un posible acercamiento a este caso desde los criterios establecidos por el Consejo de Europa en relación con los límites de la libertad de expresión. Seguiré con la exposición del enfoque político-normativo y para ello tomaré como referencia los valores que se propone reforzar el proyecto de ley francés para combatir el islamismo radical, para concluir cómo este tipo de valores no solo actúan como referentes normativos sino que, de alguna manera, se convierten en algo intangible, algo que no admite la crítica —precisamente en un contexto en el que Francia asiste a un intenso movimiento en favor de la libertad de expresión—, contribuyendo a reforzar el asimilacionismo típico de este país.

II. EL PUNTO DE PARTIDA: LA PERSPECTIVA LEGAL

Lo que sigue no es un análisis exhaustivo del complejo debate sobre la libertad de expresión y su difícil equilibrio con la libertad religiosa. Únicamente pretendo mostrar, tras un análisis de las dificultades que plantea la perspectiva jurídica, la pertinencia de un enfoque de carácter político-normativo y contextual, que ponga el acento en el objetivo de la integración.

Los valores que están en juego aquí y que podrían llevar al Estado a limitar legalmente el derecho a la libertad de expresión son la protección del debate público, la protección de los sentimientos religiosos y la prevención de la discriminación (Post, 2007). Cada uno de esos tres valores nos va a permitir analizar los diferentes planos del conflicto y los argumentos utilizados por la comunidad musulmana: representación de Mahoma, representación caricaturesca, representación del profeta con una bomba en el turbante, que asocia al islam —y a sus creyentes— con la imagen de un credo violento.

La protección del debate público es, en primer lugar, el sentido tanto de la libertad de expresión como de la laicidad. La legitimidad democrática exige dos cosas: que el debate público esté abierto a todas las opiniones por igual y que las decisiones políticas se basen en argumentos racionales, universalizables,

nunca en convicciones particulares. Y este es, en primer lugar, el sentido de la laicidad, como separación de las esferas política y religiosa (MacLure y Taylor, 2011; Roy, 2007; Ruiz Miguel, 2021). Esa mutua autonomía es una condición para que las decisiones políticas respondan a una justificación de carácter laico, en el sentido de que no se basen en una cosmovisión particular, como lo son las creencias religiosas, de forma que no beneficie a ninguna opción concreta, con el fin de garantizar la igualdad entre los ciudadanos. Significa, además, la expulsión del debate público de lo que un grupo considera como intangible. Por eso la laicidad y libertad de expresión están estrechamente vinculadas. Si la legitimación democrática exige la argumentación racional y la posibilidad de manifestar las diferentes opiniones en asuntos de interés público, no es posible excluir aquellas que son contrarias a lo que un grupo estima como sagrado. Por eso no cabe el delito de blasfemia en un sistema que aspira a gobernar democráticamente a una ciudadanía con diferentes creencias. Este es el sentido de la *Recomendación (2007) 1805, sobre blasfemia, insultos religiosos e incitación al odio*, del Consejo de Europa, que señala que «la blasfemia, el insulto a una religión no debe considerarse como un delito» y aconseja a los países que «permitan un debate abierto sobre cuestiones relacionadas con la religión y las creencias y no privilegien a una religión en particular a este respecto» (Consejo de Europa, 2007).

La protección del debate público implica, entonces, la imposibilidad de limitar el discurso exclusivamente por violar un precepto de un determinado grupo en relación con lo sagrado —como ocurre con la prohibición de representar a Mahoma—. La mera representación del profeta significa no respetar una norma sagrada para un grupo, algo, entonces, perfectamente admisible, por mucho que algunos musulmanes se sintieran ofendidos por lo que consideraban un acto blasfemo. En esta línea argumentaba Flemming Rose, editor del primer periódico que publicó las caricaturas, el *Jyllands—Posten*: «Una cosa es el respeto a la religión [de hecho, su periódico se disculpó por la ofensa causada] y otra muy distinta la sumisión a los tabúes de cualquier religión» (Rose, 2006). Desde esta perspectiva, la publicación de las caricaturas debería quedar inmune a cualquier ejercicio de censura.

Pero la protesta iba dirigida, fundamentalmente, contra la representación irreverente del profeta, considerada como algo ofensivo. La protección de los grupos religiosos sería un segundo valor en juego, que podría llevar a limitar la libertad de expresión. De hecho, en los países democráticos en los que aún existe una ley de blasfemia —como puede ser Gran Bretaña— su justificación no radica en la violación de algo considerado como sagrado, sino en la posible ofensa hacia un determinado grupo.

En relación con este punto el Consejo de Europa ha establecido, en primer lugar, la legitimidad de la crítica. «La libertad de expresión se refiere no

solo a las “informaciones” o “ideas” favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una “sociedad democrática” (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 1976: par. 49)⁴. En consecuencia, desde la consideración de la legitimidad de la crítica y la ofensa, la publicación de las caricaturas entraría también dentro del ámbito de la libertad de expresión.

Sin embargo, el Tribunal manifiesta que no serán permitidas aquellas «expresiones que resulten gratuitamente ofensivas para los demás y, por tanto, vulneren sus derechos», ya que no contribuyen de forma alguna a un debate público ni a la promoción del progreso en asuntos humanos (Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Otto Preminger Institut v. Austria*, 1994, par. 49)⁵. El Tribunal invoca, además, «el derecho de los ciudadanos de no ser insultados en sus sentimientos religiosos» que, en casos extremos, puede llegar a limitar el ejercicio de la libertad religiosa, por lo que «la exhibición de forma provocativa de objetos de veneración religiosa. puede ser considerada como una maliciosa violación del espíritu de tolerancia que debe caracterizar a una sociedad democrática» (Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Otto Preminger, v. Austria*, 1994, par. 43). El respeto a los sentimientos religiosos, la protección del derecho a la libertad religiosa y la defensa del orden público (como establece el artículo 10.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) justifican, en este caso, la limitación de la libertad de expresión. Esto es aceptable, siempre que no excluya —conforme a lo que hemos visto— la crítica o la manifestación del desacuerdo con las convicciones ajenas ya que, de otra forma, se excluiría de la posibilidad de contribuir a la formación de la opinión pública a quien tenga una opinión negativa respecto a una creencia determinada. La tolerancia debe referirse, entonces, a la expresión del desacuerdo o la valoración crítica, no a la expresión vejatoria.

Pero ¿cuándo una ofensa es gratuita e innecesaria para el debate público? Hay que diferenciar aquí el contenido de la forma de la crítica. Por lo que respecta al contenido, algunas de las caricaturas sí se referían a cuestiones con una amplia presencia en el debate público (violencia, desigualdad de género)

⁴ Esta sentencia se refería a la prohibición del denominado «libro rojo del colegio», dirigido a niños mayores de doce años, con un contenido claramente obsceno.

⁵ Por este motivo, considera legítima la prohibición de la exhibición de la película *Das Liebeskonzil*, que satirizaba las creencias cristianas y que probablemente suscitaría una «indignación justificada» (Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Otto Preminger Institut v. Austria*, 1994, par. 48). Ver también Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1996: par. 52).

que fueron, justamente, las que dieron lugar a su publicación. Pero una cosa es la argumentación razonada que lleva a conclusiones críticas respecto al islam y otra la mofa y la ridiculización mediante una representación caricaturesca, como podría ser el caso aquí. Como señaló en su momento el Relator de Naciones Unidas para temas de racismo, los grupos deben tolerar la crítica, pero no los insultos que, por la forma en que son emitidos, pueden resultar «absolutamente insultantes» y «las creencias no pueden ser humilladas al amparo de la libertad de expresión» (Diéne, 2006).

El problema es cómo la ley puede discriminar aquellos estilos que son intrínsecamente ofensivos de los que merecen una protección (Post, 2007: 81). De acuerdo con lo que hemos visto antes, la distinción no puede establecerse, obviamente, sobre la base de las creencias de un grupo determinado. No solo porque puede ocurrir que dichas creencias sean incompatibles con los valores democráticos —la igualdad de género, por ejemplo—, sino por el carácter contingente, particular, de lo que se considera ofensivo. El umbral debería establecerse a partir de principios racionales que protejan a todos los ciudadanos —y el reto aquí es brindar a todos los grupos la misma protección— que tengan, por tanto, una aplicabilidad universal, de forma que sean compatibles con la legitimidad democrática, es decir, a partir de principios laicos. Pretender hacerlo desde la idea de blasfemia no lo es, puesto que esta se funda en las convicciones religiosas de un grupo particular. En consecuencia, la publicación de las caricaturas podría ser, quizás, rechazable, no por violar algo sagrado para un grupo concreto —como lo es la representación gráfica del profeta—, ni por la crítica de cuestiones que están en el debate público, sino, en todo caso, por la forma caricaturesca y el carácter gratuito de la burla contenida en algunas de las viñetas.

La dificultad para diferenciar de una manera nítida y general la crítica de la ofensa gratuita a los sentimientos religiosos justifica el margen de apreciación permitido a los tribunales de cada Estado, que deberán juzgar el caso de acuerdo con el contexto y las circunstancias específicas de cada país. Esas circunstancias podrían incluir, por ejemplo, la situación de minoría en la que se encuentra el colectivo objeto de la crítica o las potenciales consecuencias de dicha expresión y su impacto en la paz social. También el semanario aludía a la justificación —o a su ausencia— en el contexto de la celebración del juicio a finales de 2020. «Desde enero de 2015, nos han pedido repetidamente publicar otras caricaturas de Mahoma. Siempre nos hemos negado, no porque esté prohibido, porque la ley nos lo permite, sino porque hacía falta un buen motivo para ello, una razón que tenga sentido y que aporte algo al debate» (Ayuso, 2020). Pero, aún entonces, ¿es necesaria —ahora como en 2006— su publicación? ¿Contribuye al debate público? No, desde luego —como luego se argumentará—, si lo consideramos desde el punto de vista de la igualdad y la integración.

Hay un tercer valor que está aquí en juego y que es la prevención de la discriminación. No se trata, en este caso, de proteger lo que un grupo considera como sagrado, ni de preservar al grupo de la crítica y la ofensa, sino de evitar la discriminación. Cabría aplicar en este aspecto lo que el Consejo de Europa ha definido como discurso de incitación al odio, que «abarca todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo y otras formas de odio basadas en la intolerancia, en particular, la intolerancia expresada por el nacionalismo agresivo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante» (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2003)⁶. A diferencia de lo que hemos visto en relación con la blasfemia y la ofensa, en el discurso que pueda incitar al odio y la discriminación se reducen los márgenes de la libertad de expresión.

Desde esta perspectiva únicamente podrían censurarse legalmente las caricaturas que asocian a Mahoma y sus enseñanzas con la legitimación de la violencia. Es lo que ocurre en la que aparece el profeta con una bomba en el turbante o la que representa a los terroristas suicidas que a la puerta del Paraíso se topan con un cartel que avisa: «Nos hemos quedado sin vírgenes». No es este un trato irreverente de objetos o ideas sagradas, ni una crítica a una religión, sino un discurso que asocia a un colectivo con estereotipos que lo vinculan con el terrorismo y la violación de los derechos humanos. No se trata, en este caso, de proteger lo sagrado para un grupo, ni siquiera sus sentimientos religiosos, sino de proteger al grupo del rechazo y la discriminación.

Sucede aquí algo semejante a lo contemplado en el caso *Norwood v. Reino Unido* (2004), referente a un ciudadano británico que había colocado una fotografía de las Torres Gemelas de Nueva York en llamas y un letrero en el que ponía: «Fuera el islam de Gran Bretaña. Protejamos al pueblo británico». El Tribunal considera que constituye un ataque general contra un grupo religioso por asociarlo a un grave atentado terrorista, algo incompatible con los valores de la tolerancia, la paz social y la no discriminación y, en consecuencia, no queda amparado por la libertad de expresión.

Es preciso distinguir, por tanto, tres planos en las caricaturas, los tres criticados en las movilizaciones contra su publicación. Primero, la representación de Mahoma, violación de una norma o un valor que, obviamente, solo afecta a

⁶ En la misma línea, la Recomendación 1805 (2007), sobre blasfemia, insultos religiosos e incitación al odio contra las personas por razón de su religión recomienda prohibir los actos que deliberadamente y de forma grave perturben la paz pública e inciten a la discriminación o la violencia por motivos religiosos. Ver también, Consejo de Europa. Comité de Ministros, Recomendación R (97) 20, 30 de octubre de 1997, pp. 2-3.

la comunidad musulmana y no puede reclamar una justificación universalizable. Segundo, la representación caricaturesca, un discurso de carácter ofensivo, que entra dentro de los límites de la libertad de expresión. Aunque, quizá, atendiendo a la forma, cabría su consideración como una ofensa gratuita y podría ser, quizás, rechazable. Y, finalmente, las imágenes que contienen estereotipos en relación con la comunidad musulmana, como sucede en las que asocian islam y violencia. Todas las caricaturas tendrían, por tanto, un carácter blasfemo en la medida en que transgreden algo sagrado para el grupo, pero no todas son *meramente* blasfemas (Cox, 2017: 58). En este último caso, además de blasfemo, se considere o no como incitación al odio, se trata cuando menos de un discurso cargado de estereotipos que contribuyen al racismo y la discriminación y, en consecuencia, rechazable.

A estas distinciones aludía el imán de Alfortville (Val-de-Marne), Abdelali Mamoun, coincidiendo con la celebración del juicio por el atentado, lamentando, precisamente, la «amalgama» que contienen las caricaturas. «Cuando se muestra al profeta con bombas y granadas en su turbante, estamos dando a entender que todos los seguidores de este profeta serían potencialmente terroristas, personas peligrosas para la sociedad. Eso es lo que condeno y no los insultos ni la blasfemia» (*L'Express*, 2020).

En cualquier caso, tampoco aquí resulta fácil trazar de manera clara la línea que separa el discurso de incitación al odio de la mera crítica, protegida por la libertad de expresión. A este respecto, el Tribunal de Primer Instancia de París declaró en el año 2007 en relación con el caso *Charlie Hebdo* que en una sociedad laica y pluralista, como es Francia, el respeto por todas las creencias va unido a la libertad de criticar cualquier religión, a diferencia de la injuria, en cuanto ataque a una persona o grupo de personas por su pertenencia a un grupo (Tribunal de Grande Instance Paris, 2007). El Tribunal absuelve al periódico por considerar, a diferencia de lo que alegaban en su demanda la Unión de las Organizaciones Islámicas de Francia y el Consejo Francés del Culto Musulmán, que la caricatura, lejos de pretender representar al islam, solo buscaba llamar la atención sobre una cuestión que ya estaba en el debate público y que no suponía una injuria contra los musulmanes porque únicamente se refería a extremistas. Sin entrar a valorar la decisión del Tribunal, queda abierta la pregunta sobre si el recurso a imágenes caricaturescas no podría estar obedeciendo a «una estrategia de calculada ambivalencia» (Wodak, 2015: 19) para solventar, precisamente, la posible acusación de discurso discriminatorio.

Pero, al margen de su intencionalidad e incluso aunque se interpretara como algo que contribuye al debate público en torno a la cuestión de la justificación del terrorismo desde el islam y, por lo tanto, como una expresión legítima desde el punto de vista jurídico, se trata de un ataque a una religión y, por extensión, a quienes la practican, que debería ser interpretado, al menos,

como una manifestación de racismo hacia los musulmanes como grupo y no como una crítica o una ofensa a las creencias religiosas. Por eso, aunque pueda resultar difícil justificar la prohibición, hay argumentos de tipo político-normativo que pueden servir para mostrar su carácter problemático.

III. PERSPECTIVA POLÍTICO-NORMATIVA Y CONTEXTUAL: LIBERTAD, IGUALDAD, EDUCACIÓN Y LAICIDAD

El enfoque jurídico es, entonces, un punto de partida, pero considero que esta cuestión exige una perspectiva político-normativa y contextual, que atienda a los valores que subyacen a las instituciones y a su funcionamiento real en sociedades multiculturales, en las que existen minorías en una clara situación de desventaja, que puede determinar la conveniencia del momento y la manera de una determinada expresión. La publicación de las caricaturas puede resultar admisible desde un punto de vista jurídico (salvo, quizá, la del turbante con la bomba y la de los terroristas autoinmolados), pero podría no serlo desde una perspectiva político-normativa: desde la consideración de los valores de la república, desde el modelo de sociedad al que aspiramos y las políticas implementadas en aras a lograr una mayor integración y cohesión social (Post, 2007: 72; Levey y Modood, 2009: 429; Laborde, 2011: 604; Parekh, 2017: 932; Gauthier 2017).

El Proyecto de Ley para reforzar el respeto a los principios de la República, presentado en la Asamblea Nacional el 9 de diciembre de 2020⁷, impulsado, entre otros factores, por los acontecimientos que rodearon al juicio contra los terroristas y situado en ese largo proyecto francés por definir su identidad en relación con la laicidad y por avanzar en la integración de la población musulmana y combatir el islamismo radical, proporciona las claves normativas desde las que abordar el conflicto. Los objetivos de la ley son los que inspiran las políticas de integración y, por tanto, constituyen una referencia axiológica que debería orientar también el abordaje de este tipo de conflictos. Concretamente, en la exposición de motivos señala: «Nuestra república se apoya sobre fundamentos sólidos, fundamentos intangibles para el conjunto de los franceses: la libertad, la igualdad, la educación, la laicidad»⁸. Tres cuestiones deberían ser consideradas desde estos principios intangibles: el objetivo de la integración social, la situación de desigualdad que afecta, en este

⁷ Assemblée nationale. Projet de loi confortant le respect des principes de la République (9-11-2020) (disponible en: <https://bit.ly/3GnKKoT>).

⁸ Assemblée nationale. Projet de loi confortant le respect des principes de la République (9-11-2020) (disponible en: <https://bit.ly/3rlvogq>).

caso, a la comunidad musulmana y el «secularismo moderado» (Modood, 2010) que caracteriza a las sociedades occidentales.

1. EL OBJETIVO DE LA INTEGRACIÓN

La integración es el sentido de la Ley para reforzar el respeto a los principios de la república. Pretende combatir las amenazas a «la cohesión social y la fraternidad», según reza la presentación del Proyecto de Ley ante la Asamblea Nacional. Y el medio para lograrlo es reforzar los valores republicanos, como se deriva del propio título de la ley.

Partimos de que en un contexto democrático la integración debe entenderse, en primer lugar, no como un proceso de inclusión/absorción de un grupo minoritario en el conjunto de la sociedad hasta la completa eliminación de la diferencia (Brubaker, 2001), sino como ese «proceso bidireccional de adaptación mutua» propuesto por la Unión Europea (2005), que se traduce en el modelo intercultural defendido por el Consejo de Europa (2008) y que exige el diálogo entre culturas como un medio para favorecer la integración y la cohesión social. Aplicado a la situación que aquí analizamos implica varias cosas en relación con los tres planos de las caricaturas señalados en el epígrafe anterior.

En primer lugar, por parte de las comunidades musulmanas exige renunciar al delito de blasfemia. Tolerancia y pluralismo son las bases del sistema democrático, tolerancia en relación con las minorías, en relación con las opiniones divergentes, pero tolerancia también de las minorías respecto al hecho del pluralismo y la consiguiente expulsión de lo sagrado —lo intangible— del debate público. Asumir, por lo tanto, —como señalaban Valls y Macron— que el delito de blasfemia —como categoría religiosa no universalizable— no tiene cabida en una sociedad democrática. Esto exigiría, por tanto, admitir la publicación de imágenes de Mahoma.

Aceptar, en segundo lugar, la legitimidad de la crítica como algo exigido tanto por la laicidad, como por el derecho a la libertad de expresión y su función de legitimación democrática. A esto se refería el presidente del Consejo Francés del Culto Musulmán, Mohammed Moussaoui, durante la celebración del juicio el pasado mes de noviembre cuando llamaba a «ignorar» las caricaturas del profeta después de que el semanario hubiera decidido volver a publicarlas. «La libertad de hacer caricaturas y la libertad de que no gusten están garantizadas y nada justifica la violencia»; «hemos aprendido a ignorarlas y llamamos a mantener esta actitud ante toda circunstancia» (*L'Express*, 2020). Ninguna religión está exenta de la crítica y eso es lo que está en juego en otro caso actual que divide a la opinión pública francesa, el *affaire Mila*, adolescente que se ha visto obligada a ocultarse tras recibir violentas amenazas por criticar al islam en las redes sociales (Mila, 2021). Aceptar la crítica es, entonces, una

clara exigencia democrática, pero en cualquier caso, quizá habría que atender, como he señalado antes, no solo al contenido sino también a la forma de la crítica. Y, si el objetivo es la integración, debería priorizarse el respeto mutuo y la igualdad sobre el derecho a la ofensa, la mofa y la ridiculización (Modood, 2019: 64). No es una cuestión de blasfemia, no es una justificación de carácter religioso, sino un asunto de igualdad en respeto y dignidad.

¿Y qué actitudes exigir a la sociedad de acogida? Esto nos lleva al tercer plano que distinguíamos en las caricaturas, la asociación con la violencia. No parece muy coherente señalar de esa manera a un grupo concreto, atribuyéndole cualidades indeseables que justificarían la hostilidad hacia sus miembros y, a la vez, promover una —mal llamada— «ley contra la separación»: se exige su integración en ese espacio de la ciudadanía igualitaria a la vez que se los señala como un grupo difícilmente integrable. Una ley criticada, precisamente, por estigmatizar a los musulmanes como un todo, cuando, como señalaba el presidente del Consejo Francés del Culto Musulmán en una de las sesiones de tramitación de la ley en el Senado, «la lucha contra el extremismo es también nuestra lucha» (Moussaoui, 2021).

Paradójicamente, también desde la perspectiva de la integración, aunque en un sentido bastante diferente al aquí sugerido, justificaba Flemming Rose, editor del *Jyllands Posten*, su decisión de publicarlas: «Las caricaturas fueron un acto de inclusión. La igualdad de trato (*equal treatment*) es la manera democrática de superar las barreras tradicionales de sangre y suelo para los recién llegados. Para mí, eso significa tratar a los inmigrantes de la misma manera que trataría al resto de los daneses» (Rose, 2006). En opinión del periodista danés, la ofensa podría considerarse como algo que, más que infligir un daño a un grupo, ayuda a su integración, en la medida en que al hacerles objeto de la sátira y el humor se trata a los musulmanes como a cualquier otra persona o grupo social.

Pero esto plantea varias dudas. En primer lugar, habría que distinguir también aquí la representación de Mahoma de la representación ofensiva y de la imagen estereotipada del islam asociado a la violencia. ¿Realmente los insultos son integradores? ¿En qué condiciones? ¿En qué sentido hablamos de «inclusión»? Se trata, en todo caso, de una inclusión que pasa necesariamente por la total conformidad con los valores occidentales, lejos, por tanto, del modelo intercultural propuesto por el Consejo de Europa (Kahn, 2009: 285). Para responder a estas preguntas es preciso atender al contexto en el que se publican, un contexto marcado por la desigualdad social.

2. LA INTEGRACIÓN EN UN CONTEXTO DE DESIGUALDAD

Los principios, las instituciones, no operan en el vacío sino en unas circunstancias socioculturales determinadas. El apoyo a la publicación de las

caricaturas se basa en la defensa de la libertad de expresión y la laicidad, pero no considera la situación de desigualdad en la que se encuentran quienes son objeto de las críticas ni su potencial impacto en un contexto de creciente rechazo hacia el islam y los musulmanes⁹. Suele señalarse que la respuesta al discurso ofensivo debe ser una mayor libertad de expresión. Pero las ideas no actúan en un espacio ideal en el que se impone «la fuerza del mejor argumento», sino en una determinada estructura social, donde no todos los grupos gozan de igual acceso y reconocimiento y «la victoria cae del lado de quienes están en una situación ventajosa o saben tocar las teclas adecuadas para agitar los temores de la gente» (Parekh, 2017: 933).

Es preciso, por tanto, atender a ese contexto de desigualdad en el que se produce una «esencialización neo-racista» (Mondon y Winter, 2017: 41) de la comunidad musulmana, y en el que el islam está siendo estigmatizado por medio de su vinculación con el terrorismo y las violaciones de los derechos humanos. «Tener el derecho a publicarlas no significa que deba hacerse y, desde luego, publicar caricaturas que muchos musulmanes considerarían ofensivas en un contexto marcado por la islamofobia posterior al 11 de septiembre fue una grave falta de prudencia y empatía» (Maclure, 2015).

Al margen de que alguna de las caricaturas quizá podría calificarse como discurso de odio, una de las justificaciones para limitar este tipo de discurso es el daño directo causado a terceros. No es tarea fácil identificar y probar el daño pero, desde luego, es preciso ir más allá de la amenaza de violencia inmediata. Y el declive del clima social de respeto mutuo es ya un serio daño, aunque no se dirija contra individuos concretos ni suponga un peligro de violencia inminente (Waldron, 2012: 96; Modood, 2019: 62; Parekh, 2017: 934-935; Post, 2007: 83). Resulta difícil determinar dónde empieza el daño y, por tanto, dónde trazar la línea de lo permisible. Pero, en cualquier caso, no basta solamente con prohibir la discriminación, sino que es preciso prevenirla, modificando las condiciones sociales que puedan legitimarla, entre las que se encuentra la islamofobia, ampliamente extendida desde hace décadas en Europa (Runnymede Trust, 2017) y que las caricaturas no hacen sino alimentar. Y esto es aún más necesario en un momento en el que parece haberse producido una «normalización de la retórica excluyente» (Wodak 2015, xiii) por parte de algunas fuerzas políticas, especialmente de la derecha radical, que presenta al islam como una amenaza, «contribuyendo a hacer respetable la xenofobia» (Kahn, 2008: 526). Por eso, la coherencia con el

⁹ Sobre la discriminación que experimenta la comunidad musulmana, ver Jean Jaurés (2019). *État des lieux des discriminations et des agressions racistes envers les musulmans de France* (disponible en: <https://bit.ly/348noXp>).

objetivo de la integración exige centrar nuestros esfuerzos, no solo en el daño producido, ni en su causa inmediata, sino también en sus condiciones a largo plazo, evitando sembrar palabras de odio.

Puede ser útil aquí recurrir a la distinción entre lesiones ilegítimas (lesiones tanto desde el punto de vista sociológico como jurídico) y lesiones legítimas a los sentimientos religiosos (son lesiones en términos sociológicos, pero no jurídicos) (Ferreiro Galguera, 2006: 19). Si lo que se busca es la integración, lo que cabe esperar de la sociedad de acogida es renunciar a lo que constituye una lesión que, aunque sea legítima jurídicamente hablando, resultaría ilegítima desde el punto de vista sociológico. Ofender gratuitamente, reforzar estereotipos que ya están presentes en la opinión pública, no parece la mejor forma de crear un clima de respeto a los derechos humanos que favorezca la integración. Y, desde este punto de vista, no cabe considerar la ofensa como un acto de inclusión. En primer lugar, porque este tipo de discursos implica negar que los grupos a los que se dirigen sean plenamente miembros de esta sociedad en igualdad de condiciones que los demás (Waldron, 2012: 88). Y, además, porque excluye al grupo minoritario de la participación en la conformación de los valores colectivos. Si los valores liberales fueran realmente incluyentes deberían estar abiertos, desde esa idea de integración bidireccional, a una reformulación en el contexto de una mayor presencia de esos grupos ya no tan minoritarios en términos cuantitativos, pero que lo siguen siendo en un sentido sociológico.

Esto nos lleva también a preguntarnos por la manera de entender la igualdad. Desde un sentido meramente formal, como «tratar por igual» —en la línea de lo que Rose afirmaba sobre la inclusión—, la publicación de las caricaturas quizá podría ser normativamente justificable. Pero, en su sentido de «tratar como iguales» nos plantea la exigencia de proteger a los miembros de los colectivos vulnerables de expresiones que dificultan su «reconocimiento como iguales y como portadores de los mismos derechos» (Waldron, 2012: 59), en definitiva, como dignos miembros de esta sociedad. Es la idea de «sociedad decente» propuesta por Margalit (1997), aquella que, más allá de lo legal, no humilla a sus miembros, aunque pertenezcan a grupos minoritarios o excluidos. Algo que no ocurre cuando se propagan palabras insultantes que, probablemente, no aceptaríamos si fueran proferidas por una minoría.

Desde esta perspectiva, resulta entonces, un discurso problemático no por ser crítico o irreverente, sino por su carácter xenófobo, por ser un discurso —a diferencia de la blasfemia— dirigido contra un grupo, no contra objetos, valores, creencias o preceptos sagrados. No se trata, por tanto, de proteger lo sagrado para un grupo, de proteger una religión, sino de proteger al grupo —minoritario— de la demonización xenófoba mediante la difusión de estereotipos negativos a partir del comportamiento de una parte de él. La

perspectiva es aquí la de la igualdad de derechos: la protección del grupo, no de una creencia concreta.

3. LAICIDAD E IGUALDAD: UN SECULARISMO MODERADO E IDENTITARIO

La laicidad es otra de las referencias normativas que propone la ley para reforzar los valores de la república y que exige también atender al contexto de desigualdad para desde ahí evaluar normativamente el «*status quo* de la neutralidad» (Laborde, 2011: 605). Para ello debemos distinguir entre los fines perseguidos por la laicidad —la igualdad y la protección de la libertad en materia religiosa— y los procedimientos —la separación de esferas— y su funcionamiento real para lograr dichos fines. Y en esta comparación entre los ideales y la realidad surgen dos cuestiones pertinentes para este análisis: el «giro sustantivista» (Baubérot, 2012) de la laicidad francesa y el «secularismo moderado» (Modood, 2019) que caracteriza a los diferentes regímenes de separación en Europa.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a los fines, la laicidad se enmarca en el ideal general de neutralidad al que debe aspirar el Estado si quiere tratar de manera justa a los individuos con visiones y esquemas de valores diferentes (MacLure y Taylor, 2011; MacLure, 2015; Modood, 2012; Ruiz Miguel, 2021). Para ello son necesarios una serie de arreglos institucionales —con sus diferentes versiones en cada país— que aseguren la separación de los ámbitos político y religioso. En el caso francés, la laicidad no es de suyo una institución combativa hacia el hecho religioso, sino una demarcación de esferas que implica la neutralidad del poder político en relación con las diferentes confesiones religiosas. Pero esa separación es un procedimiento que persigue el objetivo de garantizar la libertad y la igualdad de la ciudadanía dentro de esa «república indivisa» que es Francia. El fin de la laicidad responde a un proyecto de integración cívica que exige trascender los determinantes identitarios del individuo (así lo propone también la ley de manera expresa) como puede ser la religión, para acceder al espacio universal de la ciudadanía y la igualdad de derechos, en el que ya no existen las «distinciones de nacimiento» que declaraba abolidas la Constitución francesa de 1791, para lograr, en definitiva, la integración y la cohesión social.

Y desde el ideal tenemos que volver de nuevo al contexto. Un contexto marcado, en primer lugar, por un movimiento «identitarista» (Naïr, 2016: 138) que recorre Europa y que se manifiesta, entre otras cosas, en la tendencia a denominar a las personas migrantes a partir de su pertenencia a una confesión religiosa particular. A pesar de ser franceses —de varias generaciones, incluso— que practican el islam, se les sigue denominando «musulmanes franceses o musulmanes de Francia (*musulmans de France*). No existe otro término equivalente como los cristianos de Francia, los judíos de Francia o los budistas de Francia» (Hannoum, 2015: 23). Esto resulta en lo que podríamos

denominar una «alterización» del islam, percibido como el «otro» de la república «una e indivisible», no solo por pertenecer a una tradición no europea, sino, sobre todo, porque sus demandas presentan, supuestamente, una amenaza para los valores que sustentan las democracias occidentales, fundamentalmente la laicidad (Innerarity, 2018).

Ese movimiento identitarista tiene también sus consecuencias en la manera de entender la laicidad. Más allá de los distintos modelos de relación entre el Estado y las confesiones religiosas, en el debate intelectual y político francés existen diferentes versiones de la laicidad —Baubérot (2017) distingue hasta siete—, que orientan, a su vez, el sentido de las políticas desarrolladas en este campo. El debate público actual sobre este tema se mueve entre dos posturas intelectuales diferentes. Por un lado, la laicidad universalista, republicana (Badinter *et al.*, 1989; Kintzler, 2014) que propugna «el exilio de la religión de la esfera pública» (Portier, 2018: 39). El argumento principal es que la expresión de las diferencias —por ejemplo, mediante el velo— atenta contra los valores republicanos de la igualdad —dificulta recibir un trato igualitario— y la libertad —por el sometimiento a los dictados culturales del grupo, especialmente, en el caso de las mujeres—, en último término, porque contribuye a reforzar las solidaridades particulares que apartan a los individuos del proyecto colectivo francés de unidad social e igualdad en torno a la idea de ciudadanía¹⁰. En el otro extremo, algunos intelectuales (Baubérot, 2014, 2017; Wieviorka, 2017; Touraine y Renaut, 2005) critican el —falso— universalismo abstracto republicano, que ignora una realidad social en la que las desigualdades socioeconómicas no se reparten por igual entre los diferentes grupos étnicos, haciendo imposible el desarrollo de políticas para abordarlas. Por eso abogan por una interpretación liberal de la laicidad, que, a partir del reconocimiento del hecho del pluralismo, aspira a proteger las libertades individuales —en materia religiosa—, la expresión de la propia identidad, como algo que, además de ser más acorde con la dignidad humana —y la igualdad—, puede favorecer la integración.

Pero frente a las concepciones liberales, desde los años noventa se ha producido en Francia el despliegue de una laicidad, en su versión republicana, que se ha vuelto especialmente combativa hacia el islam (Joppke, 2009; Portier, 2018; Baubérot, 2012; Wieviorka, 2017; Bouvet, 2019). Esta laicidad se ha traducido en una serie de medidas para evitar que las diferencias se hagan visibles en el espacio público, como la prohibición del hiyab —de los símbolos

¹⁰ Este es el modelo propuesto por el movimiento Printemps Républicain, inspirado por Laurent Bouvet, y que se ha visto reforzado como consecuencia de los atentados de 2015 (disponible en: <https://bit.ly/3uuQ4Eq>).

que manifiestan ostensiblemente la pertenencia religiosa— en 2004¹¹, del velo integral en 2010 o del rezo en las calles 2011.

Se trata de una «laicidad fundamentalista» (Edmunds, 2011) que, de ser un instrumento al servicio de la igualdad de derechos, se convierte en «una seña de identidad que hay que defender» (MacLure y Taylor, 2011: 79) frente a las demandas de la comunidad musulmana de extender sus creencias y prácticas religiosas al espacio público¹². Una laicidad, cuya defensa en Francia ha dejado de estar en manos de la izquierda, que «se transforma en un discurso identitario cajón de sastre, recuperado por el Frente Nacional» (Roy, 2015: 11), utilizada estratégicamente como argumento contra la inmigración. Se trata de una «lepenización de la laicidad» (Baubérot, 2012: 25) que, frente a versiones liberales que subrayan la protección de los derechos, ha abandonado su vocación universalista, para convertirse en un rasgo identitario con efectos excluyentes, especialmente, en relación con «el otro» de la laicidad: la comunidad musulmana. «El otro religioso parece ser ahora el inmigrante que muestra su creencia en público, aquél cuya observancia es delatada en público a partir de determinados usos sociales y en la manera de vestir» (Moreras, 2006: 50). Pese a su compromiso con la separación y protección de los derechos y la igualdad, termina siendo un nacionalismo que se declara a sí mismo como universal y que tiene claros efectos excluyentes.

No es de extrañar, entonces, el amplio respaldo por parte de todo el espectro político con el que contaron las denominadas «marchas republicanas» con el hastag *Je suis Charlie*, que se produjeron tanto en los días posteriores al atentado como durante el juicio y tras el asesinato del profesor Samuel Paty. Resultan difícilmente imaginables movilizaciones de tal alcance en apoyo a un periódico que fuera, por ejemplo, abiertamente racista u homófobo o que hubiera publicado caricaturas semejantes en relación con cualquier otro grupo social, minusválidos o judíos, por ejemplo. Son manifestaciones que tienen enfrente a un colectivo muy concreto, los musulmanes, en un contexto cargado de islamofobia, en el que son percibidos, no solo como una fuente potencial de violencia, sino también como una amenaza para los valores que definen el proyecto republicano francés.

¹¹ De hecho, las mujeres que llevan velo sufren una discriminación considerablemente mayor que las que no lo hacen. Sobre la discriminación y agresiones racistas contra población musulmana en Francia, ver Jaurés (2019).

¹² Un sondeo de IFOP realizado en 2019 mostraba cómo el 78% de los franceses —cuatro puntos más que seis meses antes— opinaba que la laicidad se encuentra amenazada en Francia. Además solo un 19% —frente al 32%, en 2005— considera que el sentido de la laicidad es garantizar la igualdad entre todas las religiones (IFOP, 2019).

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a los procedimientos en los que se materializa la laicidad, a la separación de los ámbitos político y religioso, las religiones —en Europa, concretamente, el cristianismo— perviven de alguna manera como sistemas de valores compartidos al margen de las creencias, por lo que la religión no es, de hecho, algo meramente privado, sino que tiene una relevancia pública. Es lo que algunos autores denominan un «secularismo moderado» (Modood, 2019) y que subyace a un tercer sentido de la laicidad presente en el debate político francés, la «laicidad positiva», promulgada por Sarkozy (2007), que combina la aconfesionalidad del Estado con el trato favorable hacia determinadas confesiones (Ruiz Miguel y Villavicencio, 2014). Se manifiesta, por ejemplo, en la financiación de organizaciones religiosas para proveer determinados servicios sociales o en el papel que puedan desempeñar en relación con la tradición cultural y la producción de valores. Y esto se da también en Francia, a pesar de que la ley de 1905 establece que la república no reconoce ningún culto. Existe una mutua autonomía, pero no una estricta separación. Esa neutralidad relativa, esa «laicidad falsificada» (Baubérot, 2012), no se corresponde con el relato oficial del republicanismo, que pretende tratar a todos los ciudadanos, también a los musulmanes, por igual. Por eso, «no es que los musulmanes no sean suficientemente franceses, sino que la laicidad francesa no es suficientemente secular» (Hanoun 2015: 22). La respuesta debería ser sí, más laicidad, pero porque lo realmente amenazado es la vocación originaria de esta institución: la igualdad.

Y esto nos lleva a la última referencia que propone la ley: la educación. La escuela es uno de los pilares de la integración, el lugar en el que los individuos se incorporan a ese proyecto republicano en torno a la igualdad, al margen de los determinantes identitarios de cada persona. Paradójicamente, una significativa cantidad de los conflictos que se han producido en Francia en los últimos años en esta ámbito ha tenido lugar en la escuela: desde los debates sobre el uso del velo islámico durante la década de los noventa hasta el atentado cometido en octubre de 2020 contra el profesor Samuel Paty tras mostrar las caricaturas en una clase sobre la libertad de expresión.

Tiene un gran valor simbólico el hecho de que dichos conflictos se planteen en la escuela, el «templo republicano», como afirmaba Chirac en su discurso de presentación del Informe de la Comisión Stasi en 2003, en el que los individuos —procedan de donde procedan— se convierten en ciudadanos de la «república indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias» (Constitución francesa, 1958, art. 1)¹³. Por eso resulta más sangrante

¹³ Disponible en: <https://bit.ly/3J14zUA>.

que sea en la escuela donde el velo visibilice la diferencia identitaria o donde se vean contestados los valores republicanos, el lugar en el que se supone que dichos valores tienen que asimilarse, el lugar de paso hacia lo universal.

IV. EL DERECHO A CRITICAR LA CRÍTICA. LA SACRALIZACIÓN DE LOS VALORES REPUBLICANOS

Charlie Hebdo se convirtió, así, en un referente simbólico, no solo en cuanto al valor de la libertad de expresión, sino que fue la chispa para una «renovación autoritaria de una república idealizada» (Titley, 2017: 1), un catalizador —como, en su momento lo fue el uso del velo (Innerarity, 2005)— de los valores republicanos, especialmente la laicidad, como un rasgo de la identidad nacional en Francia. *Contra la barbarie, defendamos los valores de la república* fue uno de los lemas de las marchas, en favor de la «unidad frente a la amenaza de quienes no comparten esa comunión secular» (Fassin, 2015: 7). «Nuestra república es nuestro bien común... Representa mucho más que una simple forma de organizar los poderes: es un proyecto», señala el proyecto de ley para reforzar los valores republicanos.

Sin embargo, a pesar de la celebración de las caricaturas como un símbolo de la libertad de expresión, contribuyeron a crear un clima que demandaba la conformidad con los valores de la república, «valores intangibles» —como los califica expresamente la ley—, que no admiten la crítica, y que dio lugar, paradójicamente, a una clara limitación de la libertad de expresión de quienes se manifestaban en contra del consenso dominante. Todo intento de criticar el lema *Je suis Charlie* fue claramente rechazado, como una «blasfemia» contra la república sacralizada, precisamente en un momento de especiales movilizaciones en favor de una libertad de expresión sin límites (Hanoun, 2015: 21; Fassin, 2015: 3).

Pero si, como hemos visto, el sentido de la libertad de expresión es la protección del debate público, habrá que proteger también a quienes se oponen al derecho a ofender o a quienes critican al Estado o lo que el Estado considera como sagrado. El derecho de *Charlie Hebdo* a criticar supone también el derecho a criticar a *Charlie Hebdo* (MacLure, 2015), el derecho a criticar y oponerse de forma pacífica al derecho de blasfemia. Como se ha señalado más arriba, la legitimidad de la blasfemia se deriva del hecho de que la justificación de lo sagrado para un grupo tiene un carácter particular, se basa en una tradición cultural concreta. No queda claro, entonces, por qué este argumento no se aplica a todas las tradiciones culturales, incluida la tradición liberal, secular, occidental, como criterio para restringir lo que puede ser dicho públicamente.

Dos ejemplos ilustran esta tesis. En primer lugar, en el año 2015 se tuvo constancia de incidentes en alrededor de doscientas escuelas en las que parte del alumnado —otra vez la escuela— no quiso sumarse al minuto de silencio en apoyo al semanario y fueron sancionados por ello (Le Nouvel Observateur, 2015). Los estudiantes que se negaron a participar en el homenaje a las víctimas del atentado lo hacían, sí, por un rechazo a los valores de la república, pero no a la libertad de expresión y la laicidad, sino al doble rasero a la hora de afrontar la caricatura cuando esta se refiere a los musulmanes o cuando los destinatarios de la mofa son otros grupos, como sucedió en el caso del humorista Dieudonné (Le Nouvel Observateur, 2014), condenado en sucesivas ocasiones por reírse de los judíos (Wieviorka 2017; Fassin, 2015: 4; Weil, 2021: 111)¹⁴. Pero, en cualquier caso, la resistencia de los estudiantes no se debía al rechazo de los valores de la república, sino a lo que consideraban como una aplicación falta de equidad. Ese doble estándar, más que la representación del profeta, es lo que resultaba especialmente ofensivo.

Y esto mismo se plantea en la reciente destitución de la activista Rokhaya Diallo de su cargo en el Consejo Nacional Digital por acusar a Francia en sus comparecencias públicas de «racismo de Estado»¹⁵. Parece, entonces, que la defensa de la libertad de expresión no se aplica cuando esta se refiere a los «tabús» de la república. En palabras de Hanoun (2015: 23), «no existe lo sagrado en Francia y, por tanto, tampoco el sacrilegio, paradójicamente esta declaración es ya la afirmación del valor sagrado fundamental de la laicidad francesa». O, como señala Baubérot (2017: 118), la identidad laica tiende a limitar, o incluso a transgredir, la neutralidad del Estado, al tiempo que defiende una fuerte extensión de la obligación de neutralidad a los individuos.

Todo ese proceso de reafirmación de la identidad laica francesa culmina en la ley que, para combatir la radicalización, propone reforzar los principios republicanos que, paradójicamente, nos han servido como referentes axiológicos para analizar este caso. La ley surge como una respuesta a los ataques acaecidos en Francia en los últimos años, cuya causa se atribuye a la «separación» y el medio para lograrlo es la exigencia, una vez más, de imponer un

¹⁴ En su caso, sí se había considerado que la mofa iba dirigida a los judíos como un grupo (Viennot, 2015; Leloup, D. y Laurent, S., 2015), cosa que no ocurre en el que aquí nos ocupa, en el que, como hemos visto, el tribunal francés considera las caricaturas como un ataque a las creencias, no a los individuos.

¹⁵ Diallo fue la fundadora en 2007 del movimiento Les Indivisibles, français sans commentaire!, que hace referencia al art. 1 de la Constitución —«Francia es una República indivisible, laica, democrática y social»—. Precisamente porque el sentido de la laicidad es mantener la unidad y la igualdad de la república, debería prestarse una especial atención a todo lo que pueda ser una manifestación de racismo de Estado.

sistema de valores, entre los que destaca la laicidad. «Nuestra república es nuestro bien común... Representa mucho más que una simple modalidad de poderes organizativos: es un proyecto». «Nuestra república está construida sobre bases sólidas, bases *intangibles* para todos los franceses: libertad, igualdad, fraternidad, educación, laicidad», señala la ley. «Pero este proyecto es exigente; la república requiere la adhesión de todos los ciudadanos que la componen». La ley pretende, tal como se declara en la exposición de motivos, «reforzar los valores republicanos frente a los que socavan la cohesión y la fraternidad nacionales, frente a los que malinterpretan la república y desprecian las exigencias mínimas de la vida en sociedad».

Los valores republicanos adquieren, así, el valor sagrado e intangible que antaño se atribuía a lo religioso, convirtiéndose en la «nueva religión de Francia» (Chelini-Pont, 2010: 765). «El vacío de retórica mística y de ritual se rellena rápidamente con una cuasi religión creada por el Estado» (Baumann, 1999: 63). La desacralización de lo político pretendida por la laicidad resulta así en una sacralización de los valores a los que se exige adhesión, no solo respeto, reforzando, de este modo el asimilacionismo típicamente francés, con consecuencias poco favorables para la integración en igualdad.

V. CONCLUSIÓN

La primera conclusión a la que nos lleva este análisis apunta a que en este tipo de cuestiones el enfoque jurídico debe ser complementado con una perspectiva político-normativa y contextual. Una perspectiva, que evalúe el funcionamiento real de las instituciones desde la referencia de los fines y valores que las justifican, en este caso, la igualdad y el objetivo de la integración.

Además, el conflicto generado por la publicación de las caricaturas puede ser interpretado, precisamente, como un atentado contra aquello que la república considera intangible y que la legitimidad de la blasfemia —eliminar los límites que protegen lo sagrado frente a la libertad de expresión— no se aplica a lo que el Estado eleva a dicha categoría, como en este caso, la laicidad republicana y el objetivo de la igualdad que persigue. Los valores —cívicos— como la libertad de expresión o la laicidad, han pasado a ser rasgos definitorios de la identidad europea/francesa —sobre todo, frente al islam— adquiriendo, de alguna forma, un carácter sagrado que convierte en ilegítima, paradójicamente, cualquier crítica. Y, desde luego, para que esos valores e instituciones fueran realmente incluyentes deberían estar abiertos a la crítica, a la reformulación, contando para ello con la participación de los nuevos ciudadanos.

Por eso, la respuesta debería ser más laicidad, sí, pero desde la consideración del objetivo de esta institución, que no es otro que la igualdad. Por tanto,

frente al secularismo moderado existente en Europa, quizá la respuesta más adecuada sea hacer realmente plural, multicultural, esa laicidad con el fin de lograr una efectiva igualdad de derechos, al margen de las particularidades identitarias de cada persona, como propone el proyecto republicano.

Finalmente, desde su compromiso con la neutralidad, el Estado no debería prohibir determinadas expresiones, pero sí promover un clima de «civismo multicultural» que lleve a evitar daños innecesarios —o la normalización de un determinado discurso, más allá de la violencia inmediata— y poco favorables a la integración. No se trata de ceder a las presiones de determinados grupos, ni, por supuesto, de justificar las reacciones provocadas por la publicación de las caricaturas, tanto en 2015 como ahora. No es una cuestión de autocensura motivada por el miedo, sino de evitar la propagación de la ofensa gratuita y el discurso racista. Por lo tanto, de lo que se trata, más bien, es de una autolimitación a partir de un *ethos* y una tolerancia multicultural, para —parafraseando a Putnam— hacer que funcione la sociedad multicultural.

Bibliografía¹⁶

- Ayuso, S. (2020). «Charlie Hebdo» vuelve a publicar las caricaturas de Mahoma por las que sufrió un ataque yihadista. *El País*, 1-9-2020. Disponible en: <https://bit.ly/35AHhqa>.
- Badinter, E., Debray, R., Finkielkraut, A. y Kintzler, C. (1989). «Profés, ne capitulons pas!». *Le Nouvel Observateur*, 8-9-1989. Disponible en: <https://bit.ly/3sgls70>.
- Bauberot, J. (2012). *La laïcité falsifiée*. Paris: La Découverte.
- Bauberot, J. (2014). Sécularisation, sécularisme, laïcité dans une perspective sociologique. En M. Wieviorka, L. Lévi-Strauss y G. Ljeppe. *Penser global: Internationalisation et globalisation des sciences humaines et sociales* (pp. 385-399). Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/books.editionsmsmh.4780>.
- Bauberot, J. (2017). *Les sept laïcités françaises. Le modèle français de laïcité n'existe pas*. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Baumann, G. (1999). *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*. Barcelona: Paidós.
- Bouvet, L. (2019). *La nouvelle question laïque, Choisir la République*. Paris: Flammarion.
- Brubaker, R. (2001). The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States. *Ethnic and Racial Studies*, 24 (4), 531-548. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01419870120049770>.
- Charlie Hebdo (2015). 200 incidents dans les écoles. *Le Nouvel Observateur*, 14-1-2015. Disponible en: <https://bit.ly/34t0xFC>.
- Charlie Hebdo (2020). Macron défend «la liberté de blasphémer» en France. *Le Figaro*, 1-9-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3rx80g9>.

¹⁶ Todos los enlaces han sido visitados por última vez el 26-11-2021.

- Chelini-Pont, B. (2010). Is laïcité the French civil religion? *George Washington International Law Review*, 41 (44), 765-815. Disponible en: <https://bit.ly/3gBunuB>.
- Chirac, J. (2003). Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le respect du principe de laïcité dans la République, Paris le 17 décembre 2003. Disponible en: <https://bit.ly/3Hol7Wo>.
- Comisión Europea (2005). *Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*. Disponible en: <https://bit.ly/3omFyeD>.
- Consejo de Europa. Comité de Ministros (1997). *Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on «hate speech*. Disponible en: <https://bit.ly/3HrCEg7>.
- Consejo de Europa (2008). *White Paper on Intercultural Dialogue. Living together as equals in dignity*. Disponible en: <https://bit.ly/3AVYZAj>.
- Consejo de Europa. Asamblea Parlamentaria (2007). *Recommendation 1805 (2007): Blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion*. Disponible en: <https://bit.ly/3ATWFtm>.
- Cox, N. (2017). Blasphemy and defamation of religion following Charlie Hebdo. En J. Temperman y A. Koltay (eds.). *Blasphemy and freedom of expression* (pp. 53-83). Cambridge: University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108242189.004>.
- Diéne, D. (2006). *Summary record of the 38th meeting: 3rd Committee, held at Headquarters, New York, on Monday, 6 November 2006, General Assembly, 61st session*. Disponible en: <https://bit.ly/32SqGgy>.
- Edmunds, J. (2011). The limits of post-national citizenship: European Muslims, human rights and the Hijab. *Ethnic and Racial Studies*, 35 (7), 1181-1199. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.593640>.
- Fassin, D. (2015). In the name of the Republic. *Anthropology Today*, 31 (2), 3-7. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-8322.12162>.
- Ferreiro Galguera, J. (2006). Las caricaturas sobre Mahoma y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 12, 1-39. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvnp0kbt.10>.
- Francia, Asamblea Nacional (2020). *Projet de loi n° 3649 confortant le respect des principes de la République*. Disponible en: <https://bit.ly/3ohooz6>.
- Gauthier, G. (2017). ¿Le débat public à la suite de l'attentat contre Charlie Hebdo. Y a-t-il une éthique de la liberté d'expression? *Revue Internationale d'Éthique Sociétale et Gouvernementale*, 19 (2). Disponible en: <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.3080>.
- Hannoum, A. (2015). Cartoons, secularism, and inequality. *Anthropology Today*, 31 (5), 21-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-8322.12201>.
- Innerarity Grau, C. (2005). La polémica sobre los símbolos religiosos en Francia. La laicidad republicana como principio de integración. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 111, 139-61. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184702>.
- Innerarity Grau, C. (2018). Illiberal Secularism. Fake Inclusion through Neutrality. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 59, 45-61. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-59-2018pp45-61>.
- Institut d'Études Opinión et Marketing en France et à l'International (IFOP) (2019). *Les Français, la laïcité et la lutte contre l'islamisme*. Disponible en: <https://bit.ly/3uj69gF>.

- Jaurés, J. (2019). *État des lieux des discriminations et des agressions racistes envers les musulmans de France*. Disponible en: <https://bit.ly/34sFmU7>.
- Joppke, Ch. (2009). *Veil: mirror of identity*. Cambridge: Polity Press.
- Judaism and Islam (2015). *Muslim reactions to Charlie Hebdo massacre*. Disponible en: <https://bit.ly/32T7HT6>.
- Kahn, R. (2008). The Danish cartoon controversy and the exclusivist turn in European civic nationalism. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 8 (3), 524-542. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1754-9469.2008.00029.x>.
- Kahn, R. (2009). Flemming Rose, the Danish cartoon controversy and the new European freedom of speech. *U of St. Thomas Legal Studies Research Paper*, 9 (24). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1499947>.
- Kintzler, C. (2014). *Penser la laïcité*. Paris: Minerve.
- L'Express (2020). Réédition des caricatures de Charlie Hebdo: les instances musulmanes partagées. *L'Express*, 2-9-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3HorZ5P>.
- Laborde, C. (2011). The Danish cartoon controversy and the challenges of multicultural politics: A discussion of «The cartoons that shook the world». *Perspectives on Politics*, 9 (3), 603-619. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592711002817>.
- Le Figaro (2020). Charlie Hebdo: Macron défend «la liberté de blasphémer» en France. *Le Figaro*, 1-9-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3rochSY>.
- Leloup, D. y Laurent, S. (2015). «Charlie», Dieudonné...: quelles limites à la liberté d'expression? *Le Monde*, 14-1-2015. Disponible en: <https://bit.ly/346uxaF>.
- Levey, G. B. y Modood, T. (2009). The Muhammad cartoons and multicultural democracies. *Ethnicities*, 9 (3), 427-447. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1468796809337427>.
- MacLure, J. (2015). Le droit de Charlie Hebdo de critiquer, et le droit de critiquer Charlie Hebdo. *L'Actualité*, 7-1-2015. Disponible en: <https://bit.ly/3sgmAYi>.
- MacLure, J. y Taylor, Ch. (2011). *Laicidad y libertad de conciencia*. Madrid: Alianza.
- Margalit, A. (1997). *La sociedad decente*. Barcelona: Paidós.
- Mila (2021). *Je suis le prix de votre liberté*. Grasset: Paris.
- Modood, T. (2010). Moderate secularism. Religion as identity and respect for religion. *The Political Quarterly*, 29 (1), 71-76. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2008.01340.x>.
- Modood, T. (2012). Is there a crisis of secularism in Western Europe? *Sociology of Religion*, 73 (2), 130-149. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/socrel/srs028>.
- Modood, T. (2019). *Essays on secularism and multiculturalism*. London: Rowman and Littlefield.
- Mondon, A. y Winter, A. (2017). Charlie Hebdo, republican secularism and islamophobia. En G. Titley, D. Freedman, G. Khiabany y A. Mondon (eds.). *After Charlie Hebdo. Terror, Racism and Free Speech* (pp. 31-45). London: ZED Books. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781350218260.ch-001>.
- Moreras, J. (2006). *Migraciones y pluralismo religioso. Elementos para el debate*. Documentos CIDOB Migraciones. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB).
- Moussaoui, M. (2021). *Sénat. Session ordinaire de le 18 mars 2021*. Disponible en: <https://bit.ly/3IXETIy>.
- Nair, S. (2016). *Refugiados. frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Crítica.

- Parekh, B. (2017). Limits of Free Speech. *Philosophia*, 45, 931-935. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11406-016-9752-5>.
- Portier, P. (2018). Le tournant substantialiste de la laïcité française. *Horizontes Antropológicos*, 24 (52), 21-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/s0104-71832018000300002>.
- Post, R. (2007). Religion and Freedom of Speech: Portraits of Muhammad. *Constellations*, 14, (1), 72-90. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2007.00423.x>.
- Rose, F. (2006). Why I Published the Mohammed Cartoons. *Der Spiegel*, 31-5-2006. Disponible en: <https://bit.ly/3gitKWj>.
- Roy, O. (2015). *La peur de l'islam*. Paris: Le Monde; Éditions de l'Aube.
- Ruiz Miguel, A. (2021). Razonando «Cuestiones de principios» (respuesta a mis críticos). *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 20, 463-486. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6090>.
- Ruiz Miguel, A. y Villavicencio Miranda, L. (2014). Estado y religión. Una justificación liberal de la laicidad neutral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 93-126.
- Runnymede Trust (2017). Islamophobia. Still a challenge for us all. Disponible en: <https://bit.ly/3gm5kva>.
- Saloom, R. (2006). You dropped a bomb on me, Denmark. A legal Examination of the cartoon controversy and response as it relates to the Prophet Muhammad and islamic law. *Rutgers Journal of Law and Religion*, 8. Disponible en: <https://bit.ly/3GnBh0W>.
- Sarkozy, N. (2007). *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur les racines chrétiennes de la France et sur sa conception de la laïcité*. Rome, Palais du Latran, le 20 décembre 2007. Disponible en: <https://bit.ly/3swotR1>.
- Stasi, B. (2003). *Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République: rapport au Président de la République*. Disponible en: <https://bit.ly/3HrrN66>.
- Titley, G. (2017). Becoming symbolic: from *Charlie Hebdo* to «Charlie Hebdo». En G. Titley, D. Freedman, G. Khiabany y A. Mondon (eds.). *After Charlie Hebdo. Terror, Racism and Free Speech*. (pp. 31-45). London: ZED Books. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781350218260>.
- Touraine, A. y Renaut, A. (2005). *Un débat sur la laïcité*. Paris. Les Essais Stock.
- Tribunal de Grande Instance, Paris (2007). 17e ch., 22 mars 2007, Société des habous et des lieux saints de l'islam et Union des organisations islamiques de France c. Ph. Val, Légipresse, no 242, 2007. Disponible en: <https://bit.ly/3J2w3Jo>.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1976). *Caso Handyside vs. Reino Unido, (Application no. 5493/72)*. Disponible en: <https://bit.ly/3rmRBKO>.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1996). *Caso Wingrove v. The United Kingdom. (Application n. 17419/90)*. Disponible en: <https://bit.ly/35LqssS>.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2003). *Caso Müslum Günduz vs. Turquía, (Application no. 35071/97)*, Disponible en: <https://bit.ly/3uotoWy>.
- Viennot, C. (2015). Les caricatures de Mahomet appréciées par les juridictions françaises. *Les Cahiers de la Justice*, 2 (2), 265-282. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/cdlj.1502.0265>.
- Waldron, J. (2012). *The harm in hate speech*. Harvard: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674065086>.
- Weil, P. (2021). *De la laïcité en France*. Paris: Grasset.

- Wieviorka, M. (2017). L'ambivalence de la laïcité en France. En J. Baubérot, M. Milot y Ph. Portier (dirs.). *Laïcité, Laïcités. Reconfiguration et nouveaux défis*. (pp. 87-100). Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/books.editionsmsh.5644>.
- Wodak, R. (2015). *The politics of fear. What right-wing populist discourses mean*. London: Sage. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446270073>.

LA AUTOCONSERVACIÓN DEL ESTADO COMO PRINCIPIO DEL DERECHO INTERNACIONAL Y DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN HERMANN HELLER

Self-preservation of the State as an international
law and foreign policy principle in Hermann Heller

NICOLÁS FRAILE¹

Universidad de Buenos Aires
nicolas.fraile@gmail.com

Cómo citar/Citation

Fraile, N. (2022).
La autoconservación del Estado como principio del derecho
internacional y de la política exterior en Hermann Heller.
Revista de Estudios Políticos, 195, 41-67.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.195.02>

Resumen

Este artículo tiene como objetivo establecer un diálogo entre los tratados jurídico-políticos y los escritos de política exterior de Hermann Heller. Tras constatar que existe un equívoco entre sus intérpretes relativo al carácter nacionalista o cosmopolita de su obra, tomamos como clave de lectura la noción de «autoconservación» para demostrar que existe en la obra de aquel autor una particular síntesis de ambos caracteres que se expresa en una concepción informada por el estatalismo jurídico-político y por el cooperativismo internacional. Para esto, dividimos nuestro trabajo en tres partes. En la primera, reconstruimos su concepción del derecho internacional a través de sus textos *Hegel y el pensamiento del Estado nacional de poder en Alemania* y *La soberanía*. En la segunda, en cambio, atendemos los señalamientos sobre política exterior que hizo en «¿Política exterior socialista?», «Conversación entre dos amigos de la paz» y *Socialismo y nación*. Finalmente dedicamos un apartado a la recapitulación de los principales hallazgos del artículo y a la extracción de un conjunto de conclusiones.

¹ El autor agradece especialmente a Ramiro Kiel y Emilse Toninello por sus comentarios y observaciones. También al par evaluador por las valiosas sugerencias que realizó.

Palabras clave

Hermann Heller; derecho internacional; política exterior; autoconservación; Estado; nación; cosmopolitismo.

Abstract

This paper aims to establish a dialogue between Hermann Heller's juridical-political treatises and his writings on foreign policy. After considering the existence of a disagreement related to the nationalist or cosmopolitan character of his work, we show Heller's thought as a synthesis of both characters through the concept of «self-preservation». As we state here, his work synthesizes juridical statism and international cooperation. To do so, we divide our paper into three sections. In the first one, we reconstruct Heller's view of international law through his books *Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland* and *Die Souveränität*. In the second one, we take his views on foreign policy in consideration, as they appear in «Sozialistische Aussenpolitik?», «Gespräch zweier Friedensfreunde» and *Sozialismus und Nation*. Finally, we summarize the main arguments, and we draw a conclusion.

Keywords

Hermann Heller; international law; foreign policy; self-preservation; state; nation; cosmopolitanism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA AUTOCONSERVACIÓN COMO PRINCIPIO SUPRAPONITIVO DEL DERECHO INTERNACIONAL: 1. La autoconservación y el derecho internacional en la tesis de habilitación de Hermann Heller. 2. La autoconservación como norma jurídica fundamental en *La soberanía*. III. LA AUTOCONSERVACIÓN COMO PRESUPUESTO DE UNA POLÍTICA EXTERIOR SOCIALISTA. IV. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN

Hermann Heller, ¿fue un nacionalista o un cosmopolita? En principio, parecería no haber dudas de que la respuesta correcta es la primera, que Heller fue un nacionalista, al menos en lo que hace a los fundamentos teóricos de su propuesta: esto es, que es la nación o el Estado nacional quien organiza el orden político y no alguna clase de comunidad internacional o entidad supranacional. La habitual referencia al rechazo de la internacional que este teórico explicitó, al afiliarse al Partido Socialdemócrata Alemán en marzo de 1920², parece encontrar eco en su obra, de acuerdo con los estudios que realizaron algunos de sus más importantes comentaristas. A juicio de Michael Henkel, por ejemplo, la preeminencia del nacionalismo sobre el cosmopolitismo se expresa en la subordinación helleriana de la política exterior a la política interna: en tanto no se postula la existencia *a priori* de ninguna comunidad internacional, son los Estados los que, en función de sus propios intereses domésticos, deciden «si y en qué medida entablan relación con sus otros iguales» (2011: 282). Algo similar ocurre para Gómez Arboleya (1982), quien señala que, en tanto Heller no toma como punto de partida la existencia de una comunidad internacional con principios morales objetivos, no hay en este autor ningún principio cosmopolita.

Si estos señalamientos afirman una preeminencia del nacionalismo sobre el cosmopolitismo, el lector no puede quedar menos que perplejo cuando encuentra, por ejemplo, que, en algunos de sus escritos sobre política internacional de comienzos de la década de 1920, Heller afirma querer «la internacional socialista,

² Este dato, consignado originalmente en el trabajo biográfico que realizó Klaus Meyer (1984), puede encontrarse en numerosos artículos y estudios sobre su obra. Uno de ellos es el estudio introductorio que La Torre (1996) dedicó a la compilación *El sentido de la política y otros textos*. También aparece en Miguel Herrera (2002); Contreras (2005), y Monereo Pérez (2009), entre otros.

porque queremos la nación» (1992c: 420). Esto es, señala la necesidad de que el Estado alemán se incardine en una internacional para proteger a la nación misma. Un efecto similar de perplejidad ocurre tras la lectura del llamamiento a construir los «Estados Unidos de Europa» o la «Confederación Europea», que también se constata en aquellos escritos. Ante estos pasajes, la preeminencia del nacionalismo sobre el cosmopolitismo parece quedar puesta en entredicho y requerir, por lo menos, alguna aclaración ulterior.

Es Leticia Vita quien identifica este equívoco. En un artículo dedicado al problema de la soberanía y el derecho internacional, indica que, a pesar de que los fundamentos teóricos de la obra de este autor son de carácter estatista y nacionalista, es innegable que algunas de sus ideas son «tomadas hoy por autores fuertemente cosmopolitas como Peter Häberle y Jürgen Habermas» (2012: 20). ¿Qué es lo que ocurre con la obra de Heller que parece prestarse a interpretaciones tan disímiles? ¿Hay alguna clase de escisión, por la que es posible encontrar un Heller nacionalista y otro cosmopolita? ¿Se trata de una obra ecléctica, que en determinados momentos afirma el nacionalismo y en otros el cosmopolitismo? ¿Se trata, en todo caso, únicamente de un malentendido, producto de una mala lectura por parte de algunos académicos?

A nuestro juicio, resulta innegable que coexisten en la obra de este autor elementos nacionalistas y cosmopolitas. Sin embargo, esto no supone ni un eclecticismo ni una escisión en su obra. En este artículo sostenemos que es posible encontrar una coherencia entre ambos argumentos si se toma como clave de lectura la noción de *Selbsterhaltung* o, con mayor precisión, la *Selbsterhaltung des Staates*, esto es, la autoconservación del Estado. Como explicita Heller en *La soberanía*, la autoconservación es el principio jurídico sobre el que se apoya el derecho internacional: dado que este derecho es creado por los Estados nacionales, ningún actor puede admitir una norma que ponga en riesgo su propia existencia.

Ahora bien, a pesar de la afinidad que puede tener la insistencia en un principio jurídico de estas características con una política exterior de hostilidad o, incluso, de aislamiento frente a otras unidades estatales, lo cierto es que, en el caso de Heller, este principio conduce a la persecución de tratados y acuerdos mutuos que permitan una resolución pacífica de los conflictos internacionales. Este aspecto, que en los textos jurídico-políticos suele ser obliterado por el lugar que ocupa la soberanía estatal en la economía de argumentos, es resaltado en sus escritos de política exterior. En estos últimos, nuestro autor subraya que la autoconservación solo puede alcanzarse si se produce una asociación y cooperación entre las naciones europeas. Así, la autoconservación parece operar en la obra de Heller en una doble modalidad: por un lado, como principio jurídico suprapositivo del derecho internacional; y, por otro lado, como principio orientador de la política exterior. Con esto, se vuelve posible delinear una síntesis entre los argumentos nacionalistas y los argumentos cosmopolitas.

A fin de demostrar la viabilidad de esta clave de lectura y entablar un diálogo entre aquellos escritos «soberanistas» y aquellos volcados a la política exterior, vamos a dividir el artículo en dos partes. En la primera, titulada «La autoconservación como principio suprapositivo del derecho internacional», vamos a atender al papel que cumple este principio en el derecho internacional helleriano. Para ello, realizamos un trabajo en dos tiempos: primeramente, vamos a dirigirnos a su tesis de habilitación de 1921, *Hegel y el pensamiento del Estado nacional de poder en Alemania* [*Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland*]³, donde los principales argumentos sobre el derecho internacional son expuestos por primera vez. Seguidamente, trabajaremos sobre *La soberanía*, donde algunos de aquellos argumentos son sistematizados y expuestos en una teoría jurídico-política. A pesar de que entre ambos textos pueda existir alguna diferencia, vamos a encontrar que la autoconservación del Estado es el principio suprapositivo que regla el derecho internacional.

En la segunda parte, titulada «La autoconservación como presupuesto de una política exterior socialista», vamos a prestar atención a los escritos políticos de Heller, esto es, aquellos con los que pretendió tomar cartas en la dirección que llevaba adelante el Partido Socialdemócrata y en la coyuntura alemana: *Socialismo y nación*, «¿Política exterior socialista?» (*Sozialistische Aussenpolitik?*) o «Conversación entre dos amigos de la paz» (*Gespräch zweier Friedensfreunde*) son algunos de los principales textos que tomamos en consideración. A través de ellos, constatamos que la autoconservación es el principio que orienta una política exterior dada por la asociación y la cooperación entre las naciones europeas.

Por último, dedicamos unas líneas a establecer algunas conclusiones en las que vinculamos el papel de la autoconservación en tanto principio jurídico y principio orientador de la política exterior.

II. LA AUTOCONSERVACIÓN COMO PRINCIPIO SUPRAPOSITIVO DEL DERECHO INTERNACIONAL

1. LA AUTOCONSERVACIÓN Y EL DERECHO INTERNACIONAL EN LA TESIS DE HABILITACIÓN DE HERMANN HELLER

La tesis de habilitación de Heller titulada *Hegel y la concepción nacional del Estado de poder en Alemania* vio la luz como libro en 1921 a través de la

³ La traducción del título de la tesis de habilitación de Heller es nuestra. A lo largo de este artículo, vamos a citar a nuestro autor directamente de sus obras completas, por lo que las traducciones van a ser propias. En el caso de los títulos, vamos a ofrecer entre corchetes el nombre original en la primera aparición.

editorial B. G. Teubner, en Leipzig y Berlín⁴. Desde aquel entonces, esta publicación permaneció durante varios años como una obra secundaria, obliterada por el peso y el renombre de otros títulos del autor como *La soberanía* o *Teoría del Estado*, o visitada únicamente por ciertos especialistas de la *Hegel-Forschung* por considerar que expresaba de manera cabal una interpretación propia de la Alemania de posguerra en la que la filosofía política hegeliana se modulaba en términos imperialistas⁵. En los últimos años, sin embargo, han aparecido algunas lecturas en las que se valora el significado que este texto tiene dentro de la obra del propio Heller⁶. Entre ellas, cabe rescatar el significativo texto de Henkel en el que indica que este libro muestra que

la teoría del Estado, como la que Heller finalmente articuló de manera principal en su *Teoría del Estado*, había sido previamente bosquejada en su interpretación de Hegel: en ese libro, no solo ya están problematizados todos los interrogantes de su posterior teoría, sino que aspectos centrales de la teoría madura de Heller sobre la política y el Estado ya se encuentran aquí formuladas bajo la cobertura de su interpretación sobre Hegel (Henkel, 2011: 160).

En este texto vamos a seguir un camino similar al que señala Henkel, a saber: que el libro en el que nuestro autor analiza la filosofía política hegeliana es una exploración primaria de algunos de los tópicos que constituyen los principales interrogantes de su obra posterior. En particular, tal como indicamos previamente, nos interesa atender aquellos argumentos que hacen al derecho internacional y, más precisamente, al principio suprapositivo de la autoconservación del Estado.

⁴ Este dato lo tomamos de la bibliografía que consignó Hans Rädle (1967) y que fue publicada, de manera ampliada, en la reedición del tercer tomo de las obras completas de Heller.

⁵ Esto es lo que expresa Domenico Losurdo (2012), que vincula el libro de Heller a las obras de Friedrich Meinecke, *La idea de la razón de Estado*, y Franz Rosenzweig, *Hegel y el Estado*. Una concepción similar aparece en Pelcynski (2016). Para una crítica de la lectura que Heller hizo de Hegel, particularmente en lo que concierne a la noción de «personalidad estatal», puede consultarse Jiménez Colodrero (2017).

⁶ Además del libro de Michael Henkel que se menciona en la siguiente oración, cabe resaltar la traducción del artículo «Hegel y la política alemana», un texto relativo a su tesis de habilitación, que Maximiliano Hernández Marcos realizó para la revista *Res Publica*. En particular, cabe señalar que en la presentación de aquella traducción se hace hincapié en la importancia que tuvo la interpretación de Hegel para Heller (Hernández Marcos, 1999).

La cuestión del derecho internacional se enmarca en esta tesis dentro de una reflexión sobre la concepción hegeliana del Estado y de la nación. Según indica, Hegel fue el responsable espiritual de la concepción estatal-nacional que triunfó en la unificación alemana en 1871 y que imperó, al menos, durante el período en que Otto von Bismarck estuvo al frente de la cancillería. Hay en la filosofía política hegeliana, de acuerdo con Heller, una concepción según la cual el Estado es una instancia dotada de una voluntad propia que expresa y trasciende a la nación entendida como un todo. Como tal, los derechos y libertades individuales, las máximas éticas o la fe religiosa no pueden aparecer como un límite a su poder, sino que más bien están subordinadas a él y tienen como tarea incrementar el poder del Estado: «En la escala de valores está siempre el Estado en la cima; él es el valor absoluto y las ideas de lo verdadero, lo bello, lo bueno y lo santo tienen solo un valor relativo, subordinado al del Estado» (Heller, 1992a, pp. 105-106).

Esta primacía estatal caracteriza su pensamiento internacional. En él, el Estado es el sujeto de un derecho internacional que, a grandes rasgos, puede ser definido como la traducción jurídica de las relaciones que traban entre sí los distintos actores estatales. La característica más distintiva de estas relaciones es la carencia de ética. Según indica Heller, la filosofía política hegeliana solo puede concebir la eticidad hacia el interior de la comunidad nacional, mientras que hacia el exterior, al relacionarse con otros Estados, solo prima la voluntad y la fuerza: «Hacia afuera», dice Heller, «no hay ya más eticidad, el Estado se presenta como un puro poder libre de normas, para el cual ahora se vuelve ético aquello que Hegel había combatido de la manera más vehemente para el individuo: la libertad de hacer lo que el pueblo unido como Estado quiere» (*ibid.*: 109).

Si hacia afuera solo hay fuerza, se sigue que las relaciones entre las unidades estatales solo pueden estar dadas por la lucha y la competencia. Con esto, la filosofía política hegeliana contradice las dos principales corrientes en las que se dirimía la concepción sobre las relaciones internacionales en aquel entonces, a saber: por un lado, aquella, habitualmente referenciada en Grocio, que, a partir de la razón y de las costumbres, pretendía despejar una serie de normas y parámetros para regular las relaciones entre los Estados; por otro, aquella vinculada al cristianismo, pero también al iusnaturalismo, que pretendía dar con un principio jurídico supranacional que permitiera establecer una organización internacional de Estados. Bajo la óptica hegeliana, no sería posible encontrar normas comunes ni reducir a la unidad la pluralidad de Estados. En su lugar, solo queda aceptar la realidad de la competencia y la lucha entre los poderes.

Ahora bien, ¿es posible que exista una lucha permanente entre los Estados? Si la filosofía política hegeliana ofrece una visión realista de los asuntos

políticos, tal como anticipa Heller, también es necesario que ofrezca las condiciones bajo las cuales pueden producirse períodos de relativa paz. Esto es lo que aparece cuando nuestro autor menciona que la filosofía política hegeliana contempla la posibilidad de que existan acuerdos y tratados interestatales que garanticen esa paz. La pregunta es, entonces, ¿cómo puede existir un derecho internacional o un conjunto de tratados de paz si la realidad de la política exterior es la lucha y la competencia entre los actores estatales? Aquí es donde se introduce el principio de la autoconservación (*Selbsterhaltung*) del Estado.

Si bien, como señalamos recién, la filosofía política hegeliana desestima la posibilidad de una eticidad o de una normatividad fuera de la unidad estatal, esta sí reconoce que, en el plano internacional, se constata una regularidad que puede ser expresada casi como una norma jurídica natural: todos los actores estatales pretenden salvaguardar su propia existencia, es decir, autoconservarse. Por lo tanto, además de aumentar su poder para imponerse sobre los demás, estos Estados tratan de alcanzar acuerdos de paz con los otros actores a fin de llevar adelante una convivencia sin incurrir permanentemente en conflictos. Así, en vista de esta regularidad que nuestro autor denomina principio de la autoconservación, los Estados tratan de sancionar leyes que regulen sus relaciones mutuas.

Cabe aclarar que este principio no tiene una traducción jurídica inmediata. Más bien, los Estados interpretan cómo salvaguardar su existencia instituyendo un derecho común. Así es porque, como se sigue de este planteamiento, el principio de la autoconservación, así como el derecho internacional que se positiviza en vista de aquel, no está al servicio de la construcción de una comunidad cosmopolita en la que se borren los límites entre los Estados. Más bien, lo único que persigue el derecho internacional es garantizar la existencia de cada uno de los actores estatales. En términos de nuestro autor,

el derecho no sirve a una sociedad humana supranacional, *sino a su único fin en el poder de las comunidades nacionales*. La única norma «natural» que [este fin] reconoce como derecho internacional apriorístico es la incondicional autoconservación (*Selbsterhaltung*) del Estado individual. Esto debe concederse como fundamento para el comportamiento de los Estados entre sí, y, a partir de esto, debe determinarse el derecho internacional positivo (*ibid.*: 153)⁷.

En otros términos, el derecho internacional no es más que un instrumento al servicio de la preservación de los Estados y, por lo tanto, son ellos los que interpretan el principio de la autoconservación y lo traducen en normas positivas.

⁷ Las cursivas son nuestras.

Ahora bien, ¿de quién depende la observancia de estas normas? Precisamente, de los mismos Estados. Aquel principio que inspira el derecho internacional no puede prestar ninguna garantía para su obediencia, ni tampoco puede designar a algún órgano supranacional como competente para reducir a la obediencia a los actores que no cumplen con sus tratados. La única garantía para la observancia de las normas de derecho internacional la prestan los mismos Estados a través de su fuerza. Dado que los tratados y los preceptos jurídicos son establecidos en virtud de su voluntad de efectivizar aquel principio de la autoconservación, son ellos mismos los que vigilan su cumplimiento: «Los tratados, sobre los cuales descansan las obligaciones de los Estados entre sí, deben ser cumplidos. Pero [deben ser cumplidos] porque sus relaciones tienen como principio la soberanía [...] y sus derechos tienen su realidad no en una voluntad general constituida en un poder sobre ellos, sino en su voluntad particular (*ibid.*: 152)».

En otros términos, la obligatoriedad de los tratados se encuentra no en un poder universal, sino en la voluntad individual de los Estados y, por lo tanto, en su fuerza. Si el derecho internacional debe ser cumplido, es porque existen actores estatales que a través de su aparato de poder pueden hacerlo cumplir. Con esto se constata, también para el derecho internacional, uno de los motivos más recurrentes en la tesis de habilitación de Heller respecto al derecho estatal, a saber: que el derecho es igual a la fuerza. O, al menos, que el derecho se apoya en la fuerza ya que, en caso de que un Estado incurra en la desobediencia, podría desatarse un conflicto bélico.

Sin embargo, a pesar de que la autoconservación implica la posibilidad efectiva de que los Estados tracen un derecho internacional común y acuerden una serie de tratados a fin de pacificar sus relaciones, cabe mencionar el cierto escepticismo de Heller al respecto. Según indica, «estas convenciones de intereses tienen empero más carácter declarativo que obligatorio», pues «las relaciones interestatales son relaciones entre Estados independientes, que establecen acuerdos entre sí, pero que a la vez están por encima de esos acuerdos» (*ibid.*: 154). En otros términos, en tanto permanecen por encima del derecho internacional, este resulta inestable pues existe la posibilidad permanente de que los Estados lo violen. Por lo tanto, su cumplimiento parece ser más bien improbable.

A pesar de que el derecho internacional que surge de su tesis de habilitación parece algo inconsistente, esta breve visita por el análisis helleriano de la filosofía política de Hegel nos deja elementos valiosos para dirigirnos a su libro *La soberanía*. En primer lugar, como punto de partida, aparece la carencia de eticidad en el plano internacional y la existencia de una lucha o competencia entre los Estados, los sujetos por antonomasia del derecho internacional. En segundo lugar, se da la posibilidad de que existan relaciones pacíficas

entre ellos a raíz de que cada uno de los Estados persigue aquel principio plausible de ser elevado a una norma natural, el principio de la autoconservación, por el cual todos los actores están interesados en garantizar su existencia. En tercer lugar, refleja la posibilidad de sancionar y reconocer normas de derecho común y tratados interestatales, cuyas garantías de observancia está puesta en el mismo poder estatal y que permiten preservar su existencia.

2. LA AUTOCONSERVACIÓN COMO NORMA JURÍDICA FUNDAMENTAL EN LA SOBERANÍA

Si bien el libro *La soberanía*, publicado en 1927, ha ganado importancia principalmente por los episodios dedicados a la decisión política interna, lo cierto es que casi la mitad de los diez capítulos que conforman el texto están dedicados al problema del derecho internacional. A nuestro juicio, este texto sistematiza una teoría de los preceptos jurídicos internacionales que pretende disputar con algunas de las concepciones más extendidas de la época, señalando que el derecho internacional se ancla, por un lado, en la voluntad de los Estados individuales y, por otro lado, en una norma jurídica suprapositiva dada por la autoconservación.

A grandes rasgos, podemos identificar dos interlocutores de Heller. En primer lugar, Georg Jellinek y su teoría de la «autoobligación», tal como la denomina nuestro autor. Esta teoría supone que, en tanto el orden interestatal carece de una autoridad que haga cumplir las obligaciones jurídicas, la única manera de garantizar su obediencia es a través de la voluntad de los Estados. En otras palabras, que el derecho internacional es producto del cumplimiento voluntario de los preceptos jurídicos por parte de los Estados y, por lo tanto, se trata de una autoobligación que los actores estatales se imponen a sí mismos. A juicio de Heller, si bien no debe desestimarse el papel que cumple la voluntad del Estado en el derecho internacional, es un error considerar que este «permanece jurídicamente sometido solo a su propia voluntad» (Jellinek, 1914) ya que el derecho internacional requiere de alguna dimensión normativa que exceda a la voluntad estatal.

Precisamente esta dimensión normativa es la que fragua su otro interlocutor, Hans Kelsen, a través de su teoría pura del derecho. Según indica, este autor pretende afirmar un derecho internacional cuya validez prescinde de la voluntad de los Estados individuales. Es decir, que independientemente de cuál sea la postura o la voluntad de las unidades estatales, existe un derecho internacional válido por sí mismo cuyas normas deben ser reconocidas como obligatorias. Así es porque, tal como describe nuestro autor, la construcción jurídica de la teoría pura establece una norma fundamental de la cual se derivan, a través de la deducción lógica, las normas positivas que dan lugar a

los órdenes jurídicos estatales. Con esto, no hace falta que haya una promulgación o aceptación de las mismas por parte de los Estados individuales, ya que estos, en tanto orden jurídico, están subordinados a aquel.

De esta manera, Heller describe un escenario dicotómico en el que, por un lado, se circunscribe la voluntad estatal sin atender la dimensión normativa del derecho internacional y, por otro lado, se desconoce el asiento en la voluntad estatal que tienen las normas jurídicas. En sus palabras, «la teoría de la autoobligación significa una unilateralización ilícita del problema de la validez hacia el lado de la facticidad, al igual que la teoría pura del derecho hacia el lado de una idealidad abstracta» (Heller, 1992c: 145). Frente a esto, nuestro autor pretende abrirse paso estableciendo una concepción que atienda a ambas dimensiones. Para ello, como dijimos, se va a tomar en consideración la función que cumple la voluntad estatal en la sanción del derecho internacional, así como la función normativa que tiene aquel precepto jurídico supra-positivo que tratamos a través de su análisis sobre la filosofía política hegeliana: la autoconservación.

El punto de partida es, al igual que en su tesis de habilitación, la postulación del Estado como sujeto de derecho internacional. A juicio de Heller, solo hay derecho internacional allí «donde hay, al menos, dos unidades territoriales de decisión universales y efectivas» (1992e: 141), esto es, dos Estados. Si existiera, en cambio, una organización mundial que federara a las naciones, o algún tipo de instancia decisoria que pudiera establecer normas positivas de alcance global, no podríamos hablar de derecho internacional, sino únicamente de derecho estatal: la lógica de la positivización del derecho estatal se reproduciría a una escala global, pero no sería propiamente derecho internacional que, como dijimos, necesita de una pluralidad de Estados jurídicamente iguales.

Ahora bien, si el derecho internacional tuviera como único requisito la pluralidad, podríamos encontrar un vasto número de actores sin recurrir a las unidades estatales: las colonias, los protectorados, incluso la piratería. Sin embargo, hay una cualidad que es exclusiva de los Estados: la capacidad de crear y positivizar derecho. Esto es, las unidades estatales son las únicas que pueden crear preceptos jurídicos y obligar a la población a su observancia sin que deba intervenir un tercero. En tanto son soberanas, están en condiciones de «imponer a sus miembros las obligaciones por ellas contraídas sin la intervención de otra unidad decisoria, y de reformar su constitución para este fin, de ser necesario» (Heller, 1992c: 168). Por lo tanto, solo los Estados soberanos pueden producir efectos normativos en el derecho internacional.

Dada una pluralidad de Estados, ¿podemos considerar que ya estamos en presencia de un derecho internacional? La respuesta, por supuesto, es negativa. Este era el error que cometía la teoría pura del derecho, a saber: considerar la

existencia inmediata de un orden jurídico internacional del cual se derivaban los órdenes jurídicos estatales. A juicio de nuestro autor, para que haya derecho internacional, esto es, para que existan normas jurídicas positivas que regulan las relaciones entre dos o más actores estatales, primero debe haber un conjunto de Estados que establezcan relaciones entre sí y sancionen un derecho común. En otras palabras, debe haber un conjunto de actores estatales que decidan actuar como sujetos del derecho internacional, sancionando una norma o reconociendo una norma internacional ya existente como obligatoria. El punto de partida para la existencia de un derecho internacional es, entonces, la decisión por parte de dos o más Estados individuales de establecer o reconocer una serie de preceptos jurídicos comunes: «el Estado, como hecho jurídico-internacional, debe su origen, única y exclusivamente, al acto de voluntad que lo constituyó y no a una norma jurídica internacional o estatal. El hecho de que se afirme como independiente y se imponga una unidad de poder decisora y universal en un territorio, construye, en primer lugar, el punto de vinculación para todas las normas jurídicas internacionales (Heller, 1992e: 171)».

El derecho internacional se apoya, por lo tanto, en las voluntades individuales de los Estados. Es la soberanía, en última instancia, el «punto de vinculación para todas las normas jurídicas internacionales», tal como se refiere en la cita. Ahora bien, dijimos que la teoría helleriana pretendía abrirse paso entre la concepción voluntarista de Jellinek y la concepción normativista de Kelsen. Sin embargo, si el apoyo del derecho internacional fuera únicamente la voluntad y la soberanía estatal, caeríamos en una reedición de la teoría de la «autoobligación». Para evitar esto, Heller señaló que el derecho internacional tiene dos apoyos: uno, por supuesto, es la voluntad, pero el otro es la norma jurídica fundamental dada por la autoconservación. Como bien señala allí, «la validez del derecho internacional está entonces fundada en la voluntad común de los Estados y en la validez de las normas jurídicas fundamentales» (*ibid.*: 145).

Antes de introducirnos en la autoconservación, debemos aclarar qué es una norma jurídica fundamental, ya que, al menos en el apartado sobre la filosofía política hegeliana, este término no había aparecido. De acuerdo con Leticia Vita (2015), para Heller es plausible dividir el sistema jurídico entre normas positivas y normas fundamentales o, lo que es lo mismo, entre reglas y principios. Las reglas son, por supuesto, las normas positivizadas por una unidad decisoria soberana, es decir, por un Estado. Ahora bien, los principios o normas jurídicas fundamentales son aquellas normas suprapositivas que tienen una función ético-directiva y que deben su validez a una comunidad de cultura. Es decir, no se positivizan, sino que valen de manera apriorística. Al crear derecho o al vincularse a un precepto jurídico, los Estados pretenden

realizar, precisamente, aquel contenido ético establecido en las normas jurídicas fundamentales⁸.

La pregunta es, entonces, ¿cuál es la norma jurídica fundamental en la que se funda el derecho internacional? La respuesta, como ya adelantamos, es el principio de la autoconservación. Sin embargo, a diferencia de la exposición sobre la filosofía política hegeliana, donde la autoconservación se elevaba al grado de ser prácticamente un precepto jurídico natural tras una constatación de la acción de los Estados en el plano internacional, en *La soberanía* esta norma alcanza el grado de un principio jurídico fundamental en virtud de la propia lógica jurídica. Como señalamos previamente, las normas del derecho internacional son los preceptos positivizados y reconocidos por dos o más unidades estatales. Por lo tanto, si estas normas descansan sobre la existencia del Estado, ¿puede haber algún derecho internacional si aquella instancia que lo positiviza y reconoce se ve en peligro? La respuesta, claramente, es negativa. El Estado, para el derecho internacional, es un presupuesto necesario: si no hay Estado, tampoco hay derecho internacional. Por lo tanto, que el Estado debe autopreservarse se trata de un principio jurídico cuya validez está contenida en todas las normas positivas del derecho internacional:

Porque la positividad del derecho significa tanto unidad decisoria como efectividad del derecho, pero ambas dependen de manera incondicional de la existencia de una unidad de voluntad que, con la moderna centralización del establecimiento del derecho, se llama Estado, por eso es la absoluta autoconservación [*Selbsterhaltung*] del Estado la norma jurídica fundamental más alta (Heller, 1992c: 186).

De esta manera, la autoconservación como norma jurídica fundamental aparece en la teoría del derecho internacional que Heller expone en *La soberanía*, marcando una continuidad con su exposición sobre la filosofía política hegeliana. Ahora bien, la economía argumental de este texto lleva a nuestro autor a poner la autoconservación al servicio de la posibilidad que tiene un

⁸ Si bien aquí estamos siguiendo la distinción que hizo Heller en torno a las normas positivas y los principios jurídicos fundamentales, la propia Vita señala la importancia que tiene esta distinción en el derecho constitucional actual, particularmente a partir de las obras de Ronald Dworkin y Robert Alexy. La distinción que aquí se hace no necesariamente es replicada por el neoconstitucionalismo e, incluso, tal como señalan Atienza y Ruíz Manero (1991), existe una diversidad de significados del término «principio jurídico» en la actualidad: desde formulaciones vagas, enunciados muy generales, norma programática o directriz, entre otros.

Estado de violar el derecho internacional, más que de construir tratados o acuerdos comunes. Veamos esto con mayor detenimiento.

Según indica Heller, ningún Estado puede cumplir una norma o acatar el fallo de un tribunal si el contenido de este implica una lesión a su propia existencia o soberanía. En su lugar, lo que debe hacer es desconocerlo y rehusarse a su cumplimiento, violando las normas positivas del derecho internacional. Ahora bien, este acto por el que se incumple el derecho no cae necesariamente fuera del derecho mismo. Más bien, se apoya en aquella norma suprapositiva dada por la autoconservación. Por lo tanto, su violación está dentro del orden jurídico. En otras palabras: no es un cálculo de intereses o la mera arbitrariedad lo que lleva a los Estados a desconocer el derecho internacional, sino la propia norma en la que este se funda. Si, como dijimos, el derecho tiene como presupuesto al Estado, estos no pueden cumplir una norma que lesiona su propia existencia y, con ello, lesiona al derecho mismo. La autoconservación contempla, entonces, la posibilidad de que un Estado desconozca una norma positiva de derecho internacional en pos de garantizar su propia existencia, aunque eso abra la posibilidad de un conflicto bélico.

Si bien escapa al contenido meramente teórico de la doctrina del derecho internacional helleriana, esta justificación normativa de la violación de los preceptos jurídicos está motivada por la experiencia de la Sociedad de Naciones y, particularmente, por la existencia de algunos códigos normativos, como el Protocolo de Ginebra, que pretendían dictar resoluciones aún en contra de la voluntad de las partes en conflicto, lesionando su soberanía. Sin embargo, a pesar de ocupar un papel menor en su exposición, Heller, a diferencia de otros políticos e intelectuales de talante conservador que le fueron contemporáneos, reconoce el papel virtuoso que pueden tener los acuerdos interestatales y los tratados de paz en tanto permiten resolver los conflictos de un modo pacífico, a través de regulaciones y tribunales comunes⁹. Ahora bien, para que un tratado de estas características pueda considerarse satisfactorio, debe quedar

⁹ Nos referimos principalmente a aquellos que, movilizados contra el Tratado de Versalles, adoptaron una posición reacia a las normas y los tratados internacionales. Como vamos a ver más abajo, estos sectores, deudores de la *Realpolitik* de Bismarck o Treitschke, pueden ser identificados con aquellos conservadores de Weimar que rechazaron su constitución por haber sido hija de una «quiebra» o de «una derrota» (1992f: 375) y por las obligaciones que, tras la derrota bélica, se le impusieron a Alemania. En un escrito posterior, Heller identifica que fueron ellos quienes formaron parte de los apoyos políticos e intelectuales del Gobierno de Franz von Papen (1992h) y, en general, de los Gobiernos del período conocido por los «gabinetes presidenciales» (Kolb, 2005). Entre las figuras más importantes, resalta, por supuesto, la de Carl Schmitt, pero no es la única: Heller también menciona a Oswald Spengler, entre otros.

explícita la posibilidad de que aquello que decide en última instancia sea la soberanía de los Estados individuales. Este es el caso, por ejemplo, del tratado entre Suiza e Italia concertado en 1924 que preveía la solución de los conflictos a través de vía judicial. Si bien las decisiones sobre las controversias debían ser tomadas por tribunales mixtos, lo cierto es que el tratado mismo se autolimitaba al señalar que los fallos judiciales no debían conducir a una lesión de la soberanía de los Estados italiano y suizo. En otras palabras, el tratado se autolimitaba frente a la norma jurídica fundamental de la autoconservación.

Con esto, alcanzamos el final de nuestra exposición sobre el derecho internacional que Heller conceptualiza en *La soberanía*. En ella, a pesar de las diferencias de objetivos y de interlocutores, encontramos una serie de afinidades con la exposición sobre la filosofía política hegeliana que nuestro autor había hecho en su tesis de habilitación. El punto de partida de ambas es el mismo: toman al Estado como actor excluyente del derecho internacional. Los Estados son los que pueden sancionar y reconocer un derecho interestatal común. Ahora bien, este derecho no surge de una voluntad por constituir una comunidad internacional, sino por la observancia de aquel principio suprapositivo o norma jurídica fundamental que insta a los Estados a salvaguardar su existencia: la autoconservación. Ya sea una constatación del comportamiento de los actores estatales en el plano internacional, o un supuesto jurídico de las normas, la autoconservación es el contenido suprapositivo que los Estados intentan traducir en preceptos normativos de derecho internacional que garanticen relaciones pacíficas entre sí. A su vez, tal como vimos con *La soberanía*, la autoconservación es el límite que debe observar cualquier tratado o norma de derecho internacional, pues en ningún caso puede pretender violar la existencia o la soberanía estatal.

Como señalamos, Heller se muestra escéptico o, incluso, algo indiferente a la efectividad que tienen estos acuerdos para garantizar relaciones pacíficas. Sin embargo, aquí queremos resaltar que, jurídicamente, la concepción del derecho internacional de Heller contempla la posibilidad de que existan tratados de esta índole que permitan resolver de manera pacífica los conflictos internacionales. Como adelantamos en la introducción, sus escritos sobre política exterior subrayan esta posibilidad del derecho internacional y apuestan a una cooperación entre los Estados europeos a fin de garantizar su autoconservación.

III. LA AUTOCONSERVACIÓN COMO PRESUPUESTO DE UNA POLÍTICA EXTERIOR SOCIALISTA

Como dijimos al comienzo, la autoconservación no es solo un precepto jurídico suprapositivo o una norma jurídica fundamental, sino también un

principio orientador para la política exterior. Esto es lo que vamos a tratar de mostrar a través del análisis de algunos de los textos que Heller publicó durante la década de 1920, tales como *Socialismo y nación*, «¿Política exterior socialista?» o «Conversación entre dos amigos de la paz». Estos artículos tienen como particularidad el hecho de que fueron publicados a través de revistas cercanas a algunos movimientos socialistas¹⁰, especialmente del denominado Círculo de Hofgeismar, al cual Heller fue cercano (Osterroth, 1964), y tuvieron como principal propósito discutir la dirección del Partido Socialdemócrata, la formación que sus miembros tenían y la coyuntura alemana.

En particular, estos escritos disputan la necesidad de una política exterior realista que postule como principio orientador la autoconservación del Estado. A juicio de Heller, hay dos corrientes predominantes que pierden de vista este principio, a saber: el pacifismo marxista y el conservadorismo irracionalista. El primero, representante de aquellos sectores vinculados al comunismo y al espartaquismo que se habían reincorporado a la Socialdemocracia en 1922, desatiende la dinámica internacional de las relaciones de poder y, por lo tanto, pone en peligro la situación alemana en el plano global¹¹. El segundo, representante de aquellos sectores conservadores antirrepublicanos y movilizados contra el Tratado de Versalles, si bien tiene una comprensión realista de las relaciones de poder, en su afán de realizar el interés nacional exige una política exterior que podría llevar a Alemania a protagonizar una nueva guerra europea y, por consiguiente, a su destrucción. Tanto uno como otro, a juicio de Heller, pierden de vista la importancia de la autoconservación del Estado y, por ello,

¹⁰ Tal como puede constatararse en las obras completas, el artículo «Política exterior socialista» fue publicado en 1924 en el *Boletín Político del Círculo de Hofgeismar (Politische Rundbrief des ‚Hofgeismar‘-Kreises)*. «Conversación entre dos amigos de la paz» fue publicado el mismo año a través de revista *Juventud Socialista (Sozialistische Jugend)*. Por último, *Socialismo y nación* se publicó un año más tarde, en 1925, a través de la Editorial de la Juventud Trabajadora (*Arbeiterjugend-Verlag*).

¹¹ Recordemos que durante la Primera Guerra Mundial el Partido Socialdemócrata se dividió en dos facciones: el Partido Socialdemócrata Mayoritario (MSDP) y el Partido Socialdemócrata Independiente (USDP). En 1922, el USDP se fraccionó, a su vez, en dos, unificándose una de ellas con el MSDP y constituyéndose, nuevamente, bajo el nombre del SDP. La otra, en cambio, constituyó el Partido Comunista Alemán (KDP) (De Deken, 1999). Bajo el USDP pasaron algunos miembros icónicos del espartaquismo como Rosa Luxemburg, Karl Liebknecht, entre otros (Albrecht, 1984). Heller, en cambio, había ingresado al partido en 1920 de la mano de Gustav Radbruch, quien se había unido a la socialdemocracia después de la Revolución de noviembre, lo que le valió que antiguos miembros lo tildaran de oportunista y de «socialista de noviembre» (Miguel Herrera, 2002).

en estos escritos pretende desarrollar una concepción de política exterior que demuestre que la cooperación y la resolución pacífica de los conflictos internacionales son la forma más efectiva de garantizar la existencia del Estado.

Si atendemos al primero de estos contendientes, el marxismo pacifista, debemos dirigirnos al escrito «Conversación entre dos amigos de la paz», publicado en 1924, en el que se muestra precisamente cómo el pacifismo y el marxismo se amalgaman en un solo personaje al que Heller denomina como «F.», en clara referencia al término «Frieden» (paz), y que cae ante las agudas argumentaciones de su interlocutor, denominado simplemente «K.», en probable referencia al término «Krieg» (guerra), quien pone en palabras las posiciones que asumía el propio Heller. Este marxismo pacifista, que en algunos textos parece hallarse representado por el ensayo «Política exterior marxista» (*Marxistische Aussenpolitik*) de Hugo Saupe¹², tiene como punto de partida una concepción inmediateista de la paz. Esto es, la convicción de que la paz no es un valor o un ideal al que las sociedades deben aproximarse progresivamente, sino una posibilidad efectiva, plausible de ser realizada. Esta idea, que Heller ancla en una mala lectura de *La paz perpetua* de Kant, da lugar, rápidamente, a la ortodoxia marxista cuando se le pregunta de qué manera es posible alcanzarla.

A juicio de este pacifismo, la única causa de las guerras es la economía. Es decir, si el capital está asegurado en última instancia por el aparato represivo del Estado moderno, la guerra es solo una consecuencia de la competencia económica entre los actores estatales. Si esto es así, la paz como realidad efectiva depende exclusivamente de la organización económica. Los intereses nacionales y geopolíticos o las diferencias culturales y religiosas no cumplen aquí ningún papel ya que, tal como señalaba Marx en el *Manifiesto comunista*, la agudización de la contradicción entre el capital y el trabajo subordina el resto de las contradicciones y simplifica el campo social al constituir un espacio económico mundial unificado. En palabras de «F.», «si organizamos la economía, la paz perpetua va a devenir realidad y no va a permanecer como una idea» (Heller, 1992b).

Por lo tanto, si la paz es de posible realización inmediata a través de la organización económica, ¿qué importancia tiene la política exterior? La respuesta es clara: ninguna. Parafraseando a Karl Liebknecht, quien había

¹² Hugo Saupe fue un político socialdemócrata y redactor de la *Revista Popular de Leipzig* (*Leipziger Volkszeitung*). Esta publicación, cuya fecha de inicio data de 1894, había estado comprometida con las tendencias más radicales del partido, al menos hasta 1915, cuando estuvo bajo la dirección de Paul Lench (Fowkes, 1984). Posteriormente, la revista quedó en manos del Partido Socialdemócrata Independiente (Vestring, 1987).

dicho que la mejor política exterior es la que no existe, Heller señala en su artículo «¿Política exterior socialista?» que, para el marxismo, aquella es solamente un reflejo de la política interna. Por lo tanto, no se deben tomar acciones específicas de cara a los otros Estados, sino que los socialistas deben encargarse únicamente de agudizar las contradicciones del proletariado con la burguesía al interior del Estado o, más bien, al interior de aquel espacio económico mundial unificado que era concebido como el terreno de la acción política.

Bajo esta concepción, a juicio de Heller, no solo no existe ninguna posibilidad de alcanzar la paz, sino que, además, se cae en una posición irresponsable respecto al papel de Alemania en las relaciones de poder internacionales, en las que puede llegar a ponerse en juego la misma seguridad y existencia alemana. Para aspirar a la paz que, según indica, no es una posibilidad inmediata de ser realizada, sino un ideal o valor por el que hay que luchar, se requiere, primeramente, una consideración realista y responsable de la situación mundial. Para esto, el primer paso es deshacerse de la tesis marxiana relativa a la unificación del espacio económico global y la simplificación de las contradicciones sociales.

A juicio de Heller, el desarrollo económico y político de los países europeos dista mucho de corroborar aquella hipótesis del marxismo y, más bien, se constata una creciente particularización de los Estados que, acompañada por una también creciente integración, da lugar a la aparición de espacios culturales económicamente integrados, en cuyo interior los intereses de los actores no convergen, sino que tienden a ser paralelos y, por ende, se suscita una competencia entre ellos. Conviene analizar este panorama con algún nivel de detalle mayor.

Según indica nuestro autor en *Socialismo y nación*, donde expone con precisión este panorama, el final de Bismarck como canciller vino acompañado de una serie de desplazamientos políticos que permiten caracterizar la situación global de imperialista. El imperialismo se produjo a raíz de la dialéctica entre particularización e interpenetración estatal. Del lado de la particularización, aparece, en primer lugar, el carácter nacional que adquieren los Estados tras la Revolución francesa, y que impiden describirlos como una unidad política sin hacer referencia a su cultura o a su lenguaje. Ahora bien, estas no son las únicas características que particularizan a los Estados: también lo hacen, por ejemplo, las tarifas y políticas aduaneras que regulan los flujos del comercio internacional y que le permiten a una nación fortalecer su autonomía y prevenir ser dominada económicamente por actores estatales más fuertes.

Al mismo tiempo, se produce una creciente implicación e interpenetración entre los Estados y las economías. El fenómeno más palpable es la incipiente globalización, dada por una división del trabajo mundial que, en la

producción, utiliza insumos importados y, en el consumo, mercancías traídas de otros países y continentes. Tal como ilustra Heller, «los medios de trabajo del obrero manual, así como sus productos, le recuerdan diariamente el hecho de la vinculación económico-mundial. Esta máquina vino de Inglaterra, aquella materia prima de la India, este producto va a China, aquel a Norteamérica» (Heller, 1992d).

Esta dialéctica entre particularización e integración da lugar, como mencionamos antes, al surgimiento de espacios culturales relacionados económicamente. Por ejemplo, el espacio atlántico compuesto entre Estados Unidos de Norteamérica y Europa. Ahora bien, la realidad de lo que ocurre en el interior de estos espacios está lejos de replicar la unificación y homogeneización de intereses que subyacía a la hipótesis marxiana. Más bien, a juicio de nuestro autor, los intereses tienden a ser paralelos. Esto es, los Estados compiten entre sí por ampliar los mercados donde colocar su producción y por incrementar su influencia y dominio político en otros territorios. Esta competencia y estos intereses paralelos caracterizan al imperialismo. Según indica nuestro autor, «como resultado de la época imperialista, no vemos, entonces, de ninguna una manera una economía mundial igual y unificada, sino una economía de área cultural unificada relativamente solo en la forma» (í.d.).

El imperialismo, como caracterización del panorama global, es, entonces, la consecuencia de un escrutinio realista de las relaciones internacionales para el que el marxismo pacifista estaba incapacitado. Ahora bien, ¿cuál es la situación del otro antagonista que tiene Heller, esto es, el conservadurismo? En principio, la comprensión que tiene este resulta bastante más aceptable. En alguna medida, estos conservadores son deudores de la *Realpolitik* de Bismarck y Treitschke, por lo que se muestran proclives a entender el juego de poder entre las potencias en una época signada por el imperialismo. Sin embargo, como mencionábamos al comienzo de este apartado, los conservadores tienen una comprensión del interés nacional que está dada únicamente por la recuperación de la posición de poder que otrora detentaba Alemania. Por ello, tras las consecuencias que había tenido el camino pacifista dado por el Tratado de Versalles, consideran que el único modo de recuperarla es imponerse a través de la fuerza y, eventualmente, allanando el camino a una nueva guerra europea.

De esta manera, el panorama que traza Heller está caracterizado por una oposición dada, en primer lugar, por la irresponsabilidad de aquel pacifismo marxista que desatiende la política exterior y, con ello, deja a Alemania a merced de las potencias imperialistas. En segundo lugar, por aquel conservadurismo que, a pesar de tener una comprensión razonable de las relaciones de poder, no tiene pruritos de ir hacia una nueva guerra europea que «destruirá a todas las naciones, pero que sobre todo hará de Alemania un montón de escombros» (Heller, 1992c: 420). Frente a esto, nuestro autor pretende

postular una concepción realista de la política exterior que busque el interés nacional sin abandonar la paz como un valor deseable. Por ello, insta a quienes se adscriben a la idea política socialista a compatibilizar sus ideales con la realidad de la situación global. Tal como indica, les insta a afirmar una «política exterior nacional responsable con fundamentos socialistas» (*ibid.*: 419). ¿Cómo es posible llevar adelante una política exterior de estas características?

Según señala nuestro autor, esto es posible si se entiende el interés nacional no en los términos de la posición de poder que desempeña Alemania, sino en base a la autoconservación del Estado. Es que, si como ya mencionamos, la salida bélica tiene como resultado inexorable la destrucción alemana, la única política que puede garantizar la autoconservación del Estado alemán es la cooperación pacífica entre las naciones. En otros términos, la única política exterior posible es una que retome el ideal pacifista que afirmaba el socialismo.

A diferencia del marxismo que antes retratamos, este ideal pacifista no puede conseguirse agudizando las contradicciones sociales en el interior del Estado u organizando en clave proletaria la economía, sino, únicamente, a través de una política exterior que profundice el trabajo en común con las otras naciones y que logre instaurar un derecho internacional europeo. Ahora bien, para que puedan existir preceptos jurídicos comunes, debe haber antes convencimiento de que la existencia de este derecho es un fin loable y necesario entre aquellos países que tienen un trasfondo cultural común y que comparten un mismo territorio continental. Por ello, la principal tarea que debe perseguir la política exterior es generar este convencimiento y esta «fuerza ética» que posibilitan la existencia de un derecho común. Tal como dice «K.», el personaje de Heller en el escrito «Conversación entre dos amigos de la paz»,

Alemania y Francia lucharán hasta la muerte y Europa les acompañará en su decadencia si no se crea el convencimiento en ambos países de que es humanamente digno y racional con acuerdo a fines el reconocimiento de un tribunal y un derecho común. Sin este convencimiento común no hay derecho, y si este existe, incluso, las grandes contradicciones, hasta cierto punto, pueden ser tratadas de manera no violenta (Heller, 1992b).

Como se sigue de esta cita, es necesario un trabajo de política exterior cuyo objetivo sea lograr el «convencimiento» sobre el que un derecho y un tribunal común para resolver los conflictos internacionales puedan asentarse y lograr efectividad. De lograrse esto, sería posible que se alcance aquella unidad que Heller denomina indistintamente los «Estados Unidos de Europa» o la «Confederación Europea» y que es, a su juicio, la manera más efectiva de garantizar la autoconservación. Ahora bien, según indica este autor, este

trabajo común no debe realizarse, únicamente, con vistas a evitar otra guerra europea, sino que también debe dirigirse a poner un coto a aquel otro peligro para los Estados nacionales: los capitales, particularmente los transnacionales.

Tanto en el libro *Socialismo y nación* como en el artículo «¿Política exterior socialista?», nuestro autor constata la existencia de capitales transnacionales capaces de eludir las obligaciones estatales, particularmente las relativas a cuestiones impositivas. Si bien, en un principio, para instaurarse como tal, cualquier capital requiere de la estatalidad, al desarrollarse y al diversificarse a lo largo de distintas naciones gana en independencia respecto de las obligaciones estatales, a tal punto que son capaces de «rehuir las contraprestaciones hacia el Estado nacional que les resultan incómodas» (Heller, 1992d: 517). El ejemplo más claro que da Heller, a este respecto, es la fuga de capitales: los exportadores alemanes, por caso, fugaban sus ganancias a bancos extranjeros y sociedades de comercio internacionales, cometiendo fraude en las declaraciones impositivas.

Ahora bien, con estos capitales transnacionales, aparece un problema relativo a la propia existencia estatal. Según indica Heller, se constata, en el tiempo en que escribe, una significativa pérdida de la capacidad de acción estatal frente a los capitales transnacionales. Si bien, algunas décadas atrás, «la ocupación de los pasos de fronteras con más funcionarios públicos» (*ibid.*) hubiera sido suficiente para detener la fuga de capitales, tras la sofisticación de los mecanismos financieros, pasado el tiempo, esta solución ya no parece posible. Así pues, el Estado no tiene capacidad para hacer cumplir las obligaciones jurídicas a aquellos actores que operan sobre su territorio y, por lo tanto, se pone en entredicho su autodeterminación e, incluso, su propia existencia: «Estos poderes supranacionales amenazan hoy la existencia nacional; el derecho a la autodeterminación de todas las naciones es puesto en cuestión por el capital internacional» (*id.*).

Frente a esta reducción de la capacidad de acción estatal, la única posibilidad que entrevé Heller para evitar que los capitales transnacionales pongan en riesgo la existencia de los Estados individuales es la cooperación internacional. Por ejemplo, a través de la eliminación del secreto bancario y de la toma de acciones a nivel interestatal sería posible, a juicio de nuestro autor, conocer los movimientos financieros de los capitales transnacionales y, con ello, tomar medidas tendientes a evitar su predominio sobre los Estados. Con esto, se constata lo que habíamos adelantado previamente: la propia conservación estatal conduce a la cooperación internacional o, para decirlo con los términos del propio Heller, «la nación necesita la internacional para su autoconservación [*Selbsterhaltung*]» (*id.*).

Así, podemos ver que aquello que orienta las decisiones en materia de política exterior es el mismo principio que regulaba el derecho internacional: la

autoconservación. La cooperación y el derecho común no solo coinciden con el ideal pacifista que persigue Heller, sino que, a su juicio, se muestran como los medios más eficaces y, por ello, más realistas, para garantizar la existencia del Estado. Por un lado, evitan una hipótesis de conflicto bélico frente a las otras naciones en la que Alemania tendría las mayores posibilidades de salir derrotada; por otro, generan instrumentos para ponerle un coto al capital transnacional que amenaza la existencia del Estado. La autoconservación parece ser el principio rector del camino que nuestro autor traza para la política exterior.

El papel que cumple este principio queda confirmado, una vez más, cuando Heller, en *Socialismo y nación*, aborda la necesidad de la cooperación internacional para llevar adelante la realización material de los derechos sociales en el interior del Estado. Según indica, un aumento general de salarios o una reducción de la jornada laboral solo son posibles si en las otras naciones europeas se toman medidas similares: si en una de ellas, por ejemplo, los costes laborales son significativamente más altos que en el resto, los capitales productivos podrían abandonarla rápidamente. Por eso, nuestro autor entiende que Alemania tiene una tarea internacional relativa a la promoción y realización de los derechos y de la política social: «La tarea histórico-mundial de Alemania, de la que depende ética y políticamente, consiste hoy en realizar la idea de la verdadera comunidad popular socialista entre el Este bolchevique y el Oeste capitalista. La política de poder alemana más realista es actualmente la política social» (id.).

Ahora bien, este papel de potencia tiene un presupuesto o, más bien, un límite claro. El desarrollo espiritual que, a juicio de Heller, se sigue del cumplimiento del papel de liderazgo por parte de Alemania no puede entrar en colisión con la autoconservación del Estado. Se sobrentiende, entonces, que poco sentido tendría para esta nación cumplir este papel si eso implicara la proximidad de una guerra en la que tuviera posibilidades reales de perder y ser destruida. Por ello, inmediatamente después de mencionar aquella tarea histórico-mundial, señala: «Pero no olvidemos que aquí también la autoconservación [*Selbsterhaltung*] es el presupuesto del desarrollo espiritual» (id.).

A lo largo de estos párrafos tratamos de mostrar que la autoconservación es el principio rector o, al menos, el presupuesto para la concepción de la política exterior de Heller. Como vimos, frente al marxismo pacifista y el conservadurismo que, de una u otra forma, ponían en peligro la existencia alemana, Heller pretende llevar una política exterior que garantice la conservación del Estado. Para ello, el medio más realista no son las demostraciones de fuerza o la guerra misma, sino la cooperación y el derecho común entre los Estados europeos. Para que esto sea posible, es necesario, ante todo, un trabajo de política exterior que logre el convencimiento de que este derecho y esta cooperación son éticos y necesarios para alcanzar dos objetivos. El primero, evitar el

peligro de una nueva guerra europea en la que Alemania tenía todo que perder. El segundo, controlar los capitales transnacionales. Como dijimos, ambos objetivos tributan a la autoconservación del Estado, principio que informa la política exterior helleriana e, incluso, aquello que señala los límites en las acciones que un Estado puede emprender en materia de política internacional.

IV. CONCLUSIONES

¿Cómo podemos interpretar la relación entre el nacionalismo y el cosmopolitismo de Heller? ¿Se trata de una obra ambigua, ecléctica, contradictoria? ¿O, más bien, hay alguna posibilidad de conciliar ambos principios? En este artículo, sostuvimos que aquello que da inteligibilidad a los elementos nacionalistas y cosmopolitas es la noción de autoconservación del Estado, entendida como un precepto suprapositivo o una norma jurídica fundamental y, a la vez, como un principio orientador de la política exterior. A mi juicio, es posible sostener con la obra de este autor que, a nivel jurídico, el precepto suprapositivo de la autoconservación del Estado tiene preeminencia sobre las normas de derecho internacional ya que, al apoyarse este ordenamiento jurídico sobre las unidades estatales, el mismo derecho internacional se lesionaría en caso de que alguno de los Estados sobre los que se apoya estuviese en riesgo. Por otro lado, al nivel de la política exterior, el principio de la autoconservación del Estado lleva a construir una política de cooperación con las otras unidades estatales, tendiente a evitar una nueva guerra europea que, para este autor, hubiese sido fatal para Alemania, y a unir esfuerzos contra los capitales transnacionales que debilitan las capacidades del Estado.

Sin embargo, la conciliación que aquí ensayamos no está libre de dificultades. Una política exterior de cooperación entre los Estados europeos requiere, como señalamos, de un conjunto de normas y de tribunales comunes para resolver los conflictos. El problema estriba en que, a pesar de que Heller menciona la posibilidad de que se sancionen acuerdos y preceptos comunes, lo cierto es que, permanentemente, los Estados nacionales pueden violarlos. Al ser ellos los garantes del derecho internacional, si su existencia se ve puesta en riesgo, pueden afirmar su propia soberanía y desconocer los pactos o tratados con los que se hayan comprometido. Por ello, nuestro autor parece mostrarse más bien escéptico sobre la efectividad del derecho internacional para resolver los conflictos internacionales de manera pacífica. ¿Es posible sortear esta dificultad?

A mi juicio, esa pregunta debe responderse afirmativamente. Uno de los aspectos más importantes de los escritos sobre política exterior de Heller estriba en que se muestra consciente no solo de la importancia que tienen las

normas y tribunales comunes, sino que, para que estos funcionen, se requiere de un trabajo previo que solo puede lograr la política: el «convencimiento común». Si los Estados que van a fungir como garantes no están convencidos políticamente de resolver sus conflictos de manera pacífica, a través de preceptos y cortes comunes, entonces estos arreglos institucionales no van a tener ningún viso de éxito. La política exterior, antes que trazar y sancionar tratados internacionales, debe generar las condiciones políticas y éticas para que estos puedan ser viables y operativos. En esto se halla uno de los principales aportes de Heller a este campo.

De esta manera, a través de un trabajo de política exterior que logre un «convencimiento común» sobre la dignidad y la utilidad que traen los preceptos y los tribunales comunes, se posibilita la generación de un marco normativo y un conjunto de arreglos institucionales con vistas a la realización de aquella unidad que Heller denomina indistintamente «Confederación Europea» o «Estados Unidos de Europa». Es cierto que el concepto de confederación o de unión comporta, al menos parcialmente, una pérdida de soberanía por parte de sus miembros. Sin embargo, difícilmente pueda conjeturarse que esta unión o confederación de Estados europeos suponga una renuncia a la soberanía estatal. Más bien, parece configurarse como un espacio cultural y político compartido, con normas e instituciones para que los Estados soberanos resuelvan de manera pacífica sus conflictos y cooperen mutuamente.

El hecho de que esta unión o confederación europea tenga por miembros a los Estados soberanos de Europa parece reforzarse si recordamos algo que señalamos previamente en el artículo, a saber: que los tratados y pactos interestatales deben contemplar la soberanía nacional. De un acuerdo que pretenda imponerse a la fuerza sobre las partes solo se siguen consecuencias negativas que conducen, inevitablemente, a la resolución del conflicto a través de otros medios. Por ello, todo ordenamiento internacional debe reconocer su límite en aquello que es, a la vez, su condición de posibilidad: la soberanía estatal. Es eso lo que lleva a este autor a reconocer el previamente referido tratado entre Italia y Suiza de 1924.

Si volvemos sobre esa unión o confederación europea, no resulta difícil aventurar que, en la mente de Heller, aquella debía tener un carácter bastante definido. Tal como vimos con sus indicaciones sobre el rol histórico mundial de Alemania, aquel espacio común de cooperación debía apoyarse sobre la realización material de los derechos y la política social. Con ello, podemos colegir que los «Estados Unidos de Europa» debían abrirse paso entre el este bolchevique y el oeste capitalista, fundando una «comunidad popular» de carácter socialista. Sobre este rol histórico-mundial de Alemania y, en general, de Europa, vuelve a hablar en un escrito de 1932, titulado «Socialismo nacional», que fue publicado en ocasión de la reedición de su libro *Socialismo y nación*.

Allí indica que «necesitamos hoy la internacional europea de las naciones» ya que, de lo contrario, «estas se rebajarán en poco tiempo a ser una colonia de esclavos blancos de los americanos» (1992g: 575).

Para finalizar, podemos señalar un problema ulterior para la propuesta helleriana que aparece cuando ponemos en consideración que los principios jurídicos fundamentales, tal como señalamos previamente, tienen validez para una comunidad de cultura determinada. Si los Estados se vinculan a las normas de derecho internacional no solo siguiendo su libre voluntad, sino también aquellos preceptos jurídicos suprapositivos, ¿hasta qué punto pueden fungir estos como fundamento de una teoría del derecho internacional? Si no hay una comunidad global de cultura, ¿qué validez pueden reclamar estos principios? ¿Solo son válidos en el territorio europeo? ¿Lo serían también para aquellas comunidades que, a pesar de no encontrarse en aquel continente, han tenido un fuerte influjo cultural por parte de Europa?

Estas preguntas, sin duda, muestran los límites del planteo de Heller y no pueden ser respondidas desde su obra. Sin embargo, eso no quita relevancia a sus aportes. Como vimos aquí, podemos extraer valiosas lecciones de derecho internacional y de política exterior tanto de sus escritos «soberanistas» o jurídico-políticos, como de sus escritos de intervención pública relativas a la dependencia del ordenamiento jurídico internacional de la soberanía estatal, al papel que tiene la política exterior para generar las condiciones políticas y éticas para instaurar normas y tribunales comunes, al rol histórico-mundial de las naciones y de los espacios culturales compartidos y, por supuesto, a la función que tiene el principio de autoconservación estatal en el derecho internacional y en la política exterior.

Bibliografía

- Albrecht, S. (1984). Zwischen Bewunderung und schroffer Ablehnung. Hermann Hellers Auseinandersetzung mit Marx und dem Marxismus. En W. Abendroth. *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933* (pp. 503-520). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Atienza, M. y Ruíz Manero, J. (1991). Sobre principios y reglas. *Doxa*, 10, 101-120. Disponible en: <https://doi.org/https://doi.org/10.14198/DOXA1991.10.04>.
- Contreras, C. (2005). Hermann Heller: su contribución en la vía alemana del comunitarismo ossia. En J. Pinto y J. C. Corbetta (eds.). *Reflexiones sobre la teoría política del siglo xx*. Buenos Aires: Prometeo.
- De Deken, J. J. (1999). The German Social Democratic Party. En R. Ladrech y P. Marlière (eds.). *Social Democratic Parties in the European Union* (pp. 79-94). London: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230374140_7.
- Fowkes, B. (1984). *Communism in Germany under the Weimar Republic*. New York: Macmillan Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17373-0>.

- Gómez Arboleya, E. (1982). La teoría del derecho internacional en el pensamiento de Hermann Heller. En E. Gómez Arboleya. *Teoría de la sociedad y del Estado* (pp. 125-183). Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Heller, H. (1992a) [1921] Hegel und der nationale Machtstaatsgedanke in Deutschland. Ein Beitrag zur politischen Geistesgeschichte. En A. W. Sijthoff. *Gesammelte Schriften I* (pp. 21-240). Tübingen: J. C. B. Mohr-Paul Siebeck.
- Heller, H. (1992b) [1924] Gespräch zweier Friendsfreunde. En A. W. Sijthoff. *Gesammelte Schriften I* (pp. 421-424). Tübingen: J. C. B. Mohr-Paul Siebeck.
- Heller, H. (1992c) [1924] Sozialistische Aussenpolitik? En A. W. Sijthoff. *Gesammelte Schriften I* (pp. 415-420). Tübingen: J. C. B. Mohr-Paul Siebeck.
- Heller, H. (1992d) [1925] Sozialismus und Nation. En A. W. Sijthoff. *Gesammelte Schriften I* (pp. 437-526). Tübingen: J. C. B. Mohr-Paul Siebeck.
- Heller, H. (1992e) [1927] Die Souveränität. En A. W. Sijthoff. *Gesammelte Schriften II* (pp. 31-278). Tübingen: J. C. B. Mohr-Paul Siebeck.
- Heller, H. (1992f) [1929/30] Freiheit und Form in der Reichsverfassung. En A. W. Sijthoff. *Gesammelte Schriften II* (pp. 371-377). Tübingen: J. C. B. Mohr-Paul Siebeck.
- Heller, H. (1992g) [1932] Nationaler Sozialismus. En A. W. Sijthoff. *Gesammelte Schriften I* (pp. 571-575). Tübingen: J. C. B. Mohr-Paul Siebeck.
- Heller, H. (1992h) [1933] Autoritärer Liberalismus? En A. W. Sijthoff. *Gesammelte Schriften II* (pp. 643-653). Tübingen: J. C. B. Mohr-Paul Siebeck.
- Henkel, M. (2011). *Hermann Hellers Theorie der Politik und des Staates. Die Geburt der Politikwissenschaft aus dem Geiste der Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hernández Marcos, M. (1999). Presentación a Hegel y la política alemana. *Res Publica*, 4, 163-167.
- Jellinek, G. (1914). *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: O. Häring.
- Jiménez Colodrero, A. (2017). La crítica de Hermann Heller a la teoría de la «personalidad estatal» de G. W. F. Hegel. *Cuadernos de Filosofía*, 67-68, 69-79. Disponible en: <https://doi.org/10.34096/cf.n67-68.5456>.
- Kolb, E. (2005). *The Weimar Republic*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203341667>.
- La Torre, M. (1996). Un jurista en el crepúsculo de Weimar. Política y derecho en Hermann Heller. En H. Heller (ed.). *El sentido de la política y otros ensayos* (pp. 9-45). Valencia: Pre-Textos.
- Losurdo, D. (2012). *Hegel y la catástrofe alemana*. Pozuelo de Alarcón, Madrid: Escolar y Mayo Editores.
- Meyer, K. (1984). Hermann Heller. Eine biographische Skizze. En C. Müller y I. Staff (eds.). *Der soziale Rechtsstaat. Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-19331* (pp. 65-87). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Miguel Herrera, C. (2002). *Derecho y socialismo en el pensamiento jurídico*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Monereo Pérez, J. L. (2009). *La defensa del Estado social de derecho. La teoría política de Hermann Heller*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Osterroth, F. (1964). Der Hofgeismarkreis der Jungsozialisten. *Archiv Für Sozialgeschichte*, 4, 525-569.

- Pelczynski, Z. (2016). *Hegel y lo político*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Vestring, S. (1987). *Die Mehrheitssozialdemokratie und die Entstehung der Reichsverfassung von Weimar 1918/1919*. Münster: LIT Verlag.
- Vita, L. (2012). Soberanía y derecho internacional en el pensamiento jurídico de Weimar. EAFIT. *Journal of International Law*, 3(1), 7-24.
- Vita, L. (2015). La noción de principios jurídicos en la teoría del derecho de Hermann Heller. *Isonomía*, 43, 49-75. Disponible en: <https://doi.org/10.5347/43.2015.72>.

LA FUNCIÓN ESTATUTARIA DE DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO AUTONÓMICO Y LA INTEGRACIÓN DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

The statutory function of delimiting the autonomous territory and the integration of Autonomous Communities

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA

Universidad de Murcia

igongar@um.es

Cómo citar/Citation

González García, I. (2022).

La función estatutaria de delimitación del territorio autonómico y la integración de comunidades autónomas.

Revista de Estudios Políticos, 195, 69-96.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.195.03>

Resumen

Ante la falta de regulación constitucional expresa sobre el régimen de las posibles alteraciones territoriales del mapa autonómico, la doctrina mayoritaria, apoyada fundamentalmente en la STC 99/1986, ha venido defendiendo una interpretación muy amplia de la remisión que el art. 147.2.b de la Constitución hace a los estatutos de autonomía para realizar la delimitación del territorio autonómico. En este trabajo se justifica por qué esa habilitación a los estatutos no es suficiente para que, a través de la reforma de los mismos, se lleve a cabo la creación de una nueva comunidad autónoma a partir de la integración de otras preexistentes.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto «Reforma constitucional: dimensión institucional y territorial» (20639/JLI/18), financiado por la Fundación Séneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia a través de la convocatoria «Jóvenes Líderes en Investigación» del Subprograma de Apoyo y Liderazgo Científico y la Transición a la Investigación Independiente (Programa Fomento de la Investigación Científica y Técnica 2018, del que el autor es IP).

Palabras clave

Alteraciones territoriales; límites; estatutos de autonomía; comunidades autónomas; fusión; integración.

Abstract

Given the lack of express constitutional regulation on the regime of possible territorial alterations of the autonomous map, the majority doctrine, based mainly on STC 99/1986, has been defending a very broad interpretation of the referral that article 147.2.b of the Constitution makes the Statutes of Autonomy to carry out the delimitation of the autonomous territory. This paper justifies why this empowerment of the Statutes is not enough so that, through their reform, the creation of a new Autonomous Community is carried out from the integration of other pre-existing ones.

Keywords

Territorial changes; limits; statutes of autonomy; autonomous communities; fusion; integration.

SUMARIO

I. LA LAGUNA CONSTITUCIONAL SOBRE LA ALTERACIÓN DE LOS LÍMITES TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. II. LA REMISIÓN A LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LA DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO AUTONÓMICO: 1. El desarrollo estatutario del artículo 147.2.b CE. 2. La STC 99/1986 como punto de partida y la unanimidad doctrinal a favor de una interpretación extensiva de la habilitación. 3. Primera tesis: la creación de nuevas comunidades autónomas a partir de otras preexistentes no es (solo) una alteración territorial. 4. Segunda tesis: no cabe instrumentalizar la reversibilidad del modelo autonómico. III. LA CREACIÓN DE NUEVAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR INTEGRACIÓN DE OTRAS PREEXISTENTES COMO DECISIÓN DEL CONSTITUYENTE. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. LA LAGUNA CONSTITUCIONAL SOBRE LA ALTERACIÓN DE LOS LÍMITES TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como es lógico, los países de estructura territorial compuesta o compleja suelen recoger expresamente en sus constituciones previsiones que regulan las posibles y diversas alteraciones de los límites de los entes integrados en el conjunto del Estado —estados federados, *länder*, regiones—, incluida la eventual integración en uno solo de dos o más de tales entes territoriales inferiores. La mayor parte de estos textos constitucionales prevén, en primer lugar, una habilitación expresa para poder llevar a cabo tales alteraciones territoriales y, en segundo lugar, establecen también, al menos, un *minimum* procedimental a respetar por el legislador en la ejecución de tales acciones².

Sin embargo, nuestra Constitución (CE) no dedica ninguno de los preceptos de su extenso título VIII a esta cuestión³. Nos encontramos, pues,

² *Vid., v.g.*, el art. 4, sección 3.^a de la Constitución de los Estados Unidos de América; el art. 13 de la Constitución argentina; el art. 53 de la Constitución suiza; el art. 18 de la Constitución brasileña; el art. 3.2. de la Constitución austríaca; el art. 46 de la Constitución mexicana; el extensísimo art. 29 de la Constitución alemana; o el art. 132 de la Constitución italiana.

³ No lo hace, al menos, con carácter general. Sí recoge un mecanismo excepcional de eventual incorporación de Navarra al País Vasco en la disposición transitoria cuarta, si bien una parte de nuestra doctrina ha advertido que este precepto habría agotado sus efectos una vez que la provincia de Navarra se constituyó en comunidad foral en

con una importante laguna, quizá lógica en la medida en que la CE no cierra un modelo territorial concreto sino que establece los cauces para repartir territorialmente el poder, quedando desatendidos varios extremos relevantes de su eventual evolución posterior. Así lo consignó tempranamente el Tribunal Constitucional (TC) en su STC 99/1986, de 11 de junio:

Es de señalar [...] que, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos, la Constitución española no contiene norma alguna que condicione expresamente el procedimiento de alteración del territorio de las Comunidades Autónomas. Si bien el art. 141.1, inserto en el capítulo segundo del título VIII, dedicado a la Administración Local, hace referencia a la alteración de los límites provinciales, no constituye, sin embargo, una norma reguladora de los cambios territoriales autonómicos, aun cuando sea de aplicación en la medida en que estos cambios impliquen, a su vez, alteraciones de los límites provinciales⁴.

Esta omisión constituye, como muy acertadamente señaló hace ya décadas García Roca (1984: 120-121), «no solo un grave defecto técnico, sino también una clara contradicción con el propio principio de voluntariedad, pues no parece tener mucho sentido dejar la elaboración del mapa regional a la voluntad de las propias Comunidades Autónomas [...] e impedir, a la vez, la posterior rectificación de errores históricos o la acomodación a las nuevas necesidades de regiones económico-planificadoras». Y más aún, lo que interesa al objeto principal de este estudio, esta laguna abre el interrogante de hasta qué punto podrían los estatutos de autonomía suplir esta función y regular cada uno de ellos el régimen de las diversas alteraciones territoriales de su CA, al amparo de la habilitación al estatuto para delimitar el territorio autonómico que hace el art. 147.2 CE.

Lo que sí recoge nuestra CE es la prohibición de federación entre comunidades autónomas (CC. AA.) (art. 145.1 CE), lo que, en opinión de algunos autores, impediría aquellas modificaciones más intensas del mapa territorial: la creación de nuevas CC. AA. a partir de la integración de otras preexistentes⁵.

En mi criterio, la fusión o integración de CC. AA. y la federación de las mismas son, sin duda, categorías cercanas —a veces, incluso, conectadas—,

aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la propia CE. *Vid.*, al respecto, González García (2021: 227-264).

⁴ En esta misma línea se ha pronunciado también la mejor doctrina. *Vid.*, por todos, Pérez Calvo y Simón Acosta (2004: 54) y Fossas Espadaler (2006: 605).

⁵ *Vid.*, entre otros, Calero Rodríguez (1988: 97) y Santolaya Machetti (1985: 383). De opinión contraria, *vid.*, por todos, Ridaura Martínez (2016: 390) y Gutiérrez Llamas (1991: 256).

pero claramente diferenciables. Resulta, pues, perfectamente compatible que un sistema que prohíbe la federación de territorios, permita a la vez la eventual fusión de los mismos. De hecho, así sucede, por ejemplo, en los casos de Suiza, México y Estados Unidos⁶.

Entonces, ¿qué es lo que, efectivamente, prohíbe el art. 145.1 CE? En ausencia de jurisprudencia del TC sobre esta concreta cuestión⁷, ha sido la

⁶ La prohibición de federación de cantones suizos, expreso en el original art. 7 de la Constitución de la Confederación, se encuentra implícita en la actual regulación del art. 48 de la misma, al tiempo que el art. 53 prevé expresamente la posibilidad de fusión entre cantones y establece el procedimiento correspondiente. Por su parte, la Constitución mexicana prohíbe expresa y taxativamente en su art. 117.1 que los estados federados celebren «alianza, tratado o coalición» entre sí o con Estados extranjeros, mientras que su art. 46 permite cualquier tipo de alteración territorial de los mismos, cumpliendo una serie de requisitos. Pero, sin duda, el referente más claro lo tenemos en el sistema estadounidense. El art. I, sección 10.^a de la Constitución de los Estados Unidos de América, establece un régimen paralelo al del conjunto de nuestro art. 145, recogiendo la prohibición de federación y el control por el Parlamento federal de los convenios interterritoriales. En interpretación de este precepto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de ese país ha categorizado tres tipos de pactos interterritoriales, estableciendo un esquema también perfectamente equiparable al de nuestro modelo: a) lo que llaman propiamente «tratados», que son esos pactos prohibidos constitucionalmente porque constituirían una confederación de estados que alteraría el equilibrio federal garantizado; b) los denominados «pactos», que no llegan a crear ese ente confederativo y que, por tanto, pueden celebrarse, pero siempre previa autorización expresa del Congreso estadounidense, que verificará así que no se está vulnerando la prohibición anterior, y c) los meros «convenios» entre estados, que se entenderán tácitamente autorizados por la Cámara Federal si esta no se manifiesta en sentido contrario dentro del plazo correspondiente una vez recibida la noticia de su celebración. Figuras, pues, equivalentes a nuestros acuerdos federativos prohibidos por el art. 145.1 CE, los acuerdos de cooperación necesitados de autorización por las Cortes Generales y los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de las comunidades autónomas que deben ser comunicados al Parlamento estatal, pudiendo ser recalificados por este como acuerdos de cooperación y, en tal caso, ser sometidos al trámite de autorización. Todo ello es compatible con la previsión recogida en el art. 4, sección 3.^a, apartado 1 de esa Constitución regulador del régimen de la fusión entre estados federados.

⁷ Tan solo existe una referencia indirecta en el *obiter dicta* de un voto particular de un auto del Tribunal: «[...] resulta preciso [...] salvaguardar la subsistencia misma [...] del Estado compuesto frente a cualquier iniciativa parcial de alterar su equilibrio (principio que la literatura constitucionalista considera que implícitamente se apunta en el artículo 145.1 CE al excluir la admisibilidad de la federación de Comunidades Autónomas). La existencia, junto al Estado central, de Entes territoriales dotados de poder político ha de ir acompañada de la prohibición de alterar unilateralmente el equilibrio y las reglas

doctrina quien, tímidamente, ha intentado dar respuesta a este interrogante apuntando en la siguiente dirección: lo que pretende evitar el art. 145.1 CE es la «creación de mancomunidades políticas y económicas, dotadas de órganos comunes de autogobierno, que pudieran alterar *de facto* el equilibrio político regional buscado por la CE e incluso la correlación de poderes entre el Estado y las nuevas mancomunidades que pudieran crearse» (Leguina Villa, 1981: 739). Se habla, pues, de dos realidades conectadas pero distintas: la creación de órganos comunes de decisión y la alteración del equilibrio territorial como consecuencia de tales decisiones conjuntas. Y se pone el acento en esta segunda circunstancia, en la desvirtuación del orden territorial establecido por la CE a través de la «división en bloques de Comunidades Autónomas», sin profundizar en la determinación del instrumento jurídico necesario para sustentar esas «alianzas políticas permanentes, entre Comunidades Autónomas» (Calafell Ferrá, 2005: 342).

Por el contrario, según mi criterio, es en este primer extremo donde debemos buscar la característica definitoria de lo que debemos entender por *federación* de CC. AA. Así, no todo pacto interautonómico que creara un foro común para llegar a acuerdos que, eventualmente, pudieran afectar al equilibrio solidario del modelo, constituiría federación de CC. AA. En mi opinión, para que exista federación, ese nuevo tercer nivel interpuesto entre el Estado y las CC. AA. tendría que poder tomar decisiones jurídicamente vinculantes para las partes. He aquí el *quid* de la cuestión. Si dos o más CC. AA. acordaran crear un órgano común al que transfirieran competencias propias, de manera que fuera ya esa nueva estructura y no las CC. AA. quien ostentara la titularidad de las mismas, sí podríamos hablar de federación⁸.

fundamentales que hacen posible el funcionamiento del sistema» (voto particular de los magistrados Jiménez Sánchez, García-Calvo y Montiel y Rodríguez-Zapata Pérez respecto del fallo y de la fundamentación jurídica del auto dictado en el recurso n.º 6761-2003 contra el Acuerdo del Gobierno Vasco de 25 de octubre de 2003, por el que se aprueba la denominada Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi).

⁸ Podría argumentarse, y no sin cierta razón, como ya se ha hecho, que el principio de indisponibilidad competencial consagrado en nuestro sistema «viene a jugar el mismo efecto que se pretende con la prohibición» puesto que la atribución constitucional de competencias se hace «a las regiones individual y aisladamente consideradas» (Santolaya Machetti, 1985: 383). De este modo, la interdicción del art. 145.1 CE no sería sino una más de las manifestaciones de este principio que podemos encontrar en el bloque de la constitucionalidad, que nada distinto aportaría al conjunto del sistema. Resulta innegable que, efectivamente, la aplicación del genérico principio de indisponibilidad competencial bastaría para impedir que dos o más CC. AA. transfirieran, *de iure* o *de facto*, competencias a un ente supraautonómico distinto de las mismas, creado por un acuerdo de cooperación, pero eso no significa que el

Así, la prohibición de federación entre CC. AA. obliga a las Cortes Generales a denegar la autorización para la suscripción de un acuerdo horizontal que atribuya a un ente organizativo distinto de las propias CC. AA. firmantes competencias autonómicas. Realidad, por tanto, jurídicamente muy distinta —aunque políticamente cercana, en según qué casos— a la posibilidad de modificación de los límites territoriales de dos o más CC. AA. que pueden implicar, incluso, la fusión de todos sus territorios en una sola Autonomía, pero no la creación de un ente territorial diferente, interpuesto entre las comunidades y el Estado, carente de anclaje constitucional. Y aquí estaría la clave de su diferenciación de la integración de CC. AA.: integrar dos o más CC. AA. en una sola cambia lógicamente el número de CC. AA., su extensión y población, pero no crea entes interpuestos entre el Estado y las autonomías, no hay un traslado de competencias a sujetos distintos de las propias comunidades. De modo que no resultaría incompatible prohibir la federación de territorios con la habilitación de fusión entre los mismos.

Cuestión distinta es, como veremos, si esa habilitación debe ser expresa en la CE o si podemos entender habilitados a los estatutos de autonomía para regular y articular dichas fusiones *ex art. 147.2.b de la CE*, que reserva a los mismos la *delimitación de su territorio*.

II. LA REMISIÓN A LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LA DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO AUTONÓMICO

1. EL DESARROLLO ESTATUTARIO DEL ARTÍCULO 147.2.B CE

A lo largo de estos años todos los estatutos de autonomía, en ejercicio de la reserva que el art. 147.2.b de la CE hace en favor de esas normas, han

art. 145.1 CE devenga innecesario por redundante. El control de las vulneraciones del orden competencial establecido por el bloque de la constitucionalidad corresponde, como sabemos, al TC, y solo en la medida en que los sujetos legitimados para ello hagan uso de los correspondientes instrumentos, singularmente, del conflicto positivo de competencias. Pero la inclusión de esta concreta prohibición, en conexión con lo dispuesto en el apartado siguiente del mismo art. 145 CE, supone, nada más, y nada menos, que las Cortes Generales se encuentran habilitadas para impedir, de oficio, la suscripción de todo acuerdo de cooperación que vulnere el principio de indisponibilidad competencial en unos términos muy concretos: a través de la creación de un órgano intercomunitario con potestades ejecutivas sobre competencias autonómicas. Y ello con independencia de que, posteriormente, tanto el acuerdo de cooperación como la propia intervención de las Cortes Generales puedan ser fiscalizables por el TC.

venido regulando diversos procedimientos de alteración de sus estructuras y límites territoriales, algunos de ellos ya derogados. Dejamos aquí fuera de nuestro análisis aquellos procedimientos que prevén exclusivamente la reordenación intraautonómica del territorio, es decir, las regulaciones de las modificaciones de los límites territoriales de municipios, provincias u otros entes locales que no implican, a su vez, alteración de las fronteras autonómicas, para referirnos exclusivamente a los que tienen —o tenían— un impacto o efecto interautonómico, esto es, los que afectan —o afectaban— de algún modo no solo al territorio propio sino también al de otra u otras CC. AA.⁹

La única norma estatutaria que recoge una cláusula genérica y abierta que prevé la necesaria reforma del Estatuto para la articulación de «cualquier alteración de los límites territoriales» de la comunidad autónoma (CA) es la disposición adicional segunda del estatuto murciano. Esto sitúa a esta CA en una posición muy diferente al resto. Ninguno de los demás estatutos de autonomía ha establecido expresamente la vía de la reforma estatutaria para cualquier alteración territorial. Dependiendo del modo en que se define el territorio de la CA en cada estatuto, bien incluyendo la alusión a los límites territoriales «actuales» de las provincias/municipios que la forman en el momento de la aprobación del mismo¹⁰, bien sin utilizar esa fórmula retórica¹¹, la jurisprudencia constitucional

⁹ También dejamos fuera las previsiones del Estatuto de Autonomía del País Vasco y de la LORAFNA sobre la eventual incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma vasca, en la medida en que tales preceptos son desarrollo de la disposición transitoria cuarta de la CE —que, como ya dijimos, entendemos como derecho ya no aplicable— y no de la remisión del art. 147.2.b CE aquí analizada.

¹⁰ Art. 2 Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; art. 2.1 Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura; art. 2 Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; art. 2.uno Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia; art. 4 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y art. 9 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹¹ Art. 2.1. Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria; art. 2 Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja; art. 2.1 Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha; art. 2 Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; art. 2 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, del Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 2 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Andalucía; art. 2 Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Madrid; art. 4 Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, del Estatuto de Autonomía de Canarias, y art. 2 Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

ha establecido soluciones diferentes¹². En el primer caso, se precisaría para toda alteración una reforma estatutaria —ordinaria o *ad hoc*—, mientras que para el segundo caso esas alteraciones podrían sustanciarse sin tener que recurrir ningún tipo de procedimiento de reforma estatutaria¹³, en la medida en que con ellas no se incide sobre la definición que del territorio comunitario se hace en el estatuto.

No obstante, parece claro que esa referencia a que «*cualquier* alteración de los límites territoriales» precisa reforma del estatuto no está pensada por el legislador estatutario como una puerta abierta a alteraciones territoriales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que afecten al territorio de otras CC.AA., sino como un modo de dotar de mayor rigidez y protagonismo del Parlamento autonómico a un eventual proceso de reorganización territorial intracomunitario. Esta peculiaridad de la norma murciana tiene mucho que ver con la histórica reivindicación de algunas formaciones políticas minoritarias de la creación de la provincia de Cartagena, a partir de la escisión de la comarca correspondiente de la provincia de Murcia, lo que no alteraría los límites territoriales de la CA, sino que la haría pasar de autonomía uniprovincial a biprovincial. Se refuerza de este modo la garantía de que una decisión de ese tipo requeriría, en todo caso, reforma del estatuto.

El resto de regulaciones estatutarias han sido normas *ad casum*, referidas a realidades territoriales concretas:

Incorporación de territorios no integrados en otra comunidad autónoma

Se han dado dos fórmulas estatutarias que permiten la incorporación a su CA de territorios no integrados en otras CC.AA. Ambas tienen una redacción de propia de norma de alcance general, pero se refieren a situaciones y territorios muy determinados. Tanto es así que, una vez desaparecido el supuesto de hecho recogido en la segunda de ellas, ha sido expresamente derogada por el

¹² Principalmente, STC 99/1986, de 11 de julio: «El territorio de la Comunidad Autónoma es definido por relación a los municipios integrados en la provincia o provincias que contribuyen a crear el nuevo ente autónomo [...]. Este modo de delimitar el territorio autonómico [...] no es en rigor el territorio mismo, sino el ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones jurídicas pertenecientes al subsistema normativo de cada Comunidad Autónoma. En otros casos, lo normado es [...] el territorio mismo como espacio natural [...] con expresión análoga a [...] *actuales límites*».

¹³ *Vid.*, respecto de la tendencia a incluir la referencia temporal en la delimitación del territorio en las últimas reformas estatutarias, Bello Paredes y Prieto Álvarez (2013: 313-318).

legislador estatutario¹⁴. Se trata de la incorporación automática del territorio a la CA, sin reforma del estatuto de autonomía. Así lo establece la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Andalucía, introducida ya en la primera redacción de la norma estatutaria y mantenida en sus sucesivas reformas. Prevé la disposición adicional primera: «La ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española».

Pese a su abierta formulación, se trata de una disposición exclusivamente prevista para el caso de que Gibraltar volviera a ser de soberanía española (Blasco Esteve, 1987: 821; Balaguer Callejón, 2007: 235), tanto ahora que ya no existen territorios no incorporados a alguna CA como cuando todavía no estaban constituidas todas las autonomías¹⁵. Aunque se trata de una ampliación del territorio autonómico por incorporación de otro, no estamos, lógicamente, ante la afectación del territorio de otras

¹⁴ La disposición transitoria octava del Estatuto de Autonomía de Castilla y León —derogada por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto—, establecía lo siguiente: «En el caso de que una Ley Orgánica autorice la incorporación de una provincia limítrofe al territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tal incorporación se producirá sin más requisitos a la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica, en cuyo caso se modificará automáticamente el artículo 2 de este Estatuto, con la mención expresa de la provincia incorporada». Precepto *ad hoc*, destinado a articular el concreto supuesto de la incorporación de la provincia de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que se llevó a cabo por Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el art. 144.c) de la Constitución a la provincia de Segovia, cuyo art. único establece la incorporación de esa provincia «al proceso autonómico de Castilla y León» —todavía en curso en ese momento— y la integración de esta norma orgánica «en el cuerpo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León para la efectividad de la incorporación de la provincia de Segovia a dicha Comunidad Autónoma en el plazo y con los requisitos que el propio Estatuto establezca», que, a la vista de la redacción final de la disposición transitoria citada, fue ninguno. Es, por tanto, imprescindible interpretar el contenido de esta norma en conexión con el art. 144.c) de la CE. *Vid.* los detalles sobre la procelosa tramitación de este concreto proceso autonómico y, en particular, el contenido de la STC 100/1984, de 8 de noviembre, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad n.º 380/1983 contra la referida Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el art. 144.c) de la CE a la provincia de Segovia, en Sánchez Blanco (1985: 517-546) y Aguado Renedo (1992: 99-117).

¹⁵ La muy particular situación de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se encuentra regulada por la disposición transitoria quinta de la CE y sus normas de desarrollo.

CC.AA. puesto que se trata de una zona de soberanía extranjera —enclavada en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía— que no tiene la condición de entidad local dentro de nuestro sistema, ni podría optar a la autonomía por sí misma como paso previo a su integración en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Segregación y agregación de enclaves territoriales de otra comunidad autónoma

Además de un buen número de enclaves interprovinciales dentro de la misma CA¹⁶, en nuestro país existen no pocos enclaves interautonómicos, esto es, entidades municipales enclavadas en el territorio de una CA distinta a la que pertenecen. Así, Treviño, Villaverde de Trucíos, Santa María de la Alameda, Sajuela, Rincón de Ademuz, Orduña, Petilla de Aragón, Lastrilla-Ceruza y Berzosilla¹⁷. Las normas estatutarias que regulan su eventual segregación/agregación son las siguientes.

Los Estatutos vasco, riojano y aragonés establecen el régimen de la agregación a su CA de territorios de otras autonomías enclavados dentro de sus fronteras, si bien que de distinto modo. La disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de La Rioja prevé la posibilidad de agregación de enclaves pero remite *in toto* su regulación a lo que establezca una ley estatal. Por el contrario, tanto el art. 8 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, como el art. 10 del Estatuto de Autonomía de Aragón, recogen —en términos casi idénticos— un régimen de la agregación bastante completo que incluye como requisitos fundamentales la solicitud de los ayuntamientos, la audiencia a las provincias, el referéndum favorable de los ciudadanos afectados y la aprobación por el Parlamento autonómico y por ley orgánica de las Cortes Generales.

¹⁶ *Vid.* una relación completa de los mismos en Bello Paredes y Prieto Álvarez (2013: 308-309).

¹⁷ Treviño (municipios del Condado de Treviño y la Puebla de Arganzón de la provincia de Burgos, enclavados en la provincia de Álava), Villaverde de Trucíos (municipio cántabro, enclavado en la provincia de Vizcaya), Santa María de la Alameda (municipio madrileño, parcialmente enclavado entre las provincias de Ávila y Segovia), Sajuela (entidad inframunicipal burgalesa, enclavada en La Rioja), Rincón de Ademuz (seis municipios valencianos, enclavados entre las provincias de Cuenca y Teruel), Orduña (municipio vasco, enclavado parcialmente en la provincia de Burgos), Petilla de Aragón (municipio navarro, enclavado en la provincia de Zaragoza), Lastrilla-Ceruza (parte del municipio palentino de Pomar de Valdivia, enclavado en Cantabria) y Berzosilla (municipio palentino, enclavado entre las provincias de Burgos y Cantabria).

Por su parte, la disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León vigente¹⁸ regula los requisitos y procedimiento para la eventual segregación de enclaves pertenecientes a su CA sites en otra distinta en unos términos que, claramente, colisionan —en parte— con los preceptos de otros estatutos de autonomía reguladores de la correspondiente agregación¹⁹. Esta situación dio lugar a los recursos de inconstitucionalidad acumulados n.º 384/1983 y 396/1983, promovidos por el Gobierno y el Parlamento vascos, respectivamente, contra la entonces disposición transitoria séptima, 3, de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que fueron desestimados por la STC 99/1986, de 11 de julio. Sentencia que sentó los ejes fundamentales sobre los que debe pivotar la regulación estatutaria de esta materia y a la que me referiré en el próximo epígrafe.

La disolución de una comunidad autónoma uniprovincial para su integración en otra comunidad autónoma

El art. 58 del Estatuto de Autonomía de Cantabria —hasta 1998—, el art. 44 del Estatuto de Autonomía de La Rioja —hasta 1999— establecían, con idéntica redacción, la posibilidad de que esas CC. AA. uniprovinciales se incorporaran a otra CA limítrofe a iniciativa de dos terceras partes de los

¹⁸ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre. En idénticos términos, la original disposición transitoria séptima, 3 (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero).

¹⁹ Disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León: «1. Para que un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia integrada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León pueda segregarse de la misma e incorporarse a otra Comunidad Autónoma será necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Solicitud de segregación, formulada por todos los Ayuntamientos interesados, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de dichas Corporaciones. b) Informes de la provincia a la que pertenezca el territorio, municipio o municipios a segregar y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, favorables a tal segregación, a la vista de las mayores vinculaciones históricas, sociales, culturales y económicas con la Comunidad Autónoma a la que se solicite la incorporación. A tal efecto, la Comunidad Autónoma de Castilla y León podrá realizar encuestas y otras formas de consulta con objeto de llegar a una más motivada resolución. c) Refrendo entre los habitantes del territorio, municipio o municipios que pretendan la segregación, aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. d) Aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica. 2. En todo caso, el resultado de este proceso quedará pendiente del cumplimiento de los requisitos de agregación exigidos por el Estatuto de la Comunidad Autónoma a la que se pretende la incorporación».

miembros de sus respectivos Parlamentos, ratificada en los seis meses siguientes por dos terceras partes de sus municipios cuya población representara la mayoría del censo electoral de la CA. Se disponía también la necesaria aprobación por la CA en la que se fueran a integrar —de conformidad con el procedimiento previsto en el correspondiente Estatuto de Autonomía— y la aprobación final de las Cortes Generales por ley orgánica²⁰.

Se preveía, pues, en ambos casos la incorporación de estas CC. AA. a otra limítrofe en dos pasos: la previa disolución de las mismas y su integración en otra a través de la reforma del estatuto de autonomía de esa CA de destino, de modo que cada norma estatutaria regula el procedimiento a través del cual sus órganos respectivos adoptan la decisión que a cada uno corresponde. A confirmar esto vino la regulación, complementaria de la anterior, recogida en la disposición transitoria séptima apartados 1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León —hasta 2007—, que disponía la aprobación de la iniciativa y de la posterior reforma de su Estatuto —aprobada por mayoría de dos tercios y limitada a la incorporación del nuevo territorio— por parte de las Cortes de Castilla y León «en el caso de que una Comunidad Autónoma decida a través de sus legítimos representantes, su *disolución para integrar* su territorio en el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León»²¹.

Se nos presentaba, de este modo, una suerte de acto complejo en fases sucesivas, que culminaría en la derogación formal de los estatutos de Cantabria y La Rioja y la aprobación de la reforma del Estatuto de Castilla y León en un procedimiento final acumulado de ambas tramitaciones por ley orgánica de Cortes Generales, tal y como se dispone en los arts. undécimo y duodécimo, respectivamente, de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Norma Supletoria del Reglamento del Senado, reguladoras de los procedimientos de tramitación de las reformas de los estatutos de autonomía²².

²⁰ Art. 58 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, en su redacción original dada por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, derogado por Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria; y art. 44 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su redacción original dada por Ley 3/1982, de 9 de junio, derogado por Ley Orgánica, 2/1999, de 7 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

²¹ Disposición transitoria séptima, 1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su redacción original dada por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, derogada por Ley Orgánica, 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

²² Art. undécimo de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía (modificada por Resolución de la Presidencia, de 25 de

Ambas normas procedimentales todavía no derogadas formalmente, pero carentes ya de eficacia tras la derogación expresa de las normas estatutarias a las que se refiere.

Una parte relevante de nuestra doctrina ha dado por bueno este mecanismo de reorganización territorial, siempre que cada estatuto de autonomía respete el ámbito de regulación que le corresponde, sin calificarlo como integración o fusión de CC.AA. Así, Rivero Ysern (1985: 335) lo denominó «incorporación de provincias, como consecuencia de la disolución de la Comunidad Autónoma» y Muñoz Machado (2007: 349) señaló que «supone la liquidación de una Comunidad Autónoma y su sometimiento al régimen de un Estatuto de Autonomía distinto» con efectos «similares» a la segregación/agregación de enclaves territoriales, «con la salvedad de que la Comunidad de origen no se disuelve [en el caso de los enclaves]». No parece, pues, en opinión de estos autores, que estuviéramos ante un salto cualitativo de categoría jurídica.

Sí se mostró, por el contrario, muy crítico Gutiérrez Llamas (1991: 257) con estos primeros dos apartados de la disposición transitoria séptima del Estatuto castellano-leonés. Este autor censuró duramente el hecho de que se pretendiera llevar a cabo «la incorporación de una Comunidad limítrofe de modo incondicional [...] como si la finalidad del proceso que regula no fuese la formación de una nueva Comunidad Autónoma —distinta de las que dan origen a su constitución— sino, más bien, una simple anexión territorial a la Comunidad Autónoma de Castilla y León». Y, consecuentemente, «una elemental idea de racionalidad, sin embargo, repugna esta alternativa, habida cuenta que la incorporación de una Comunidad Autónoma a otra constituye una realidad que, inexorablemente, incide en la estructura, organización y funcionamiento de cualquier entidad territorial dotada de autonomía política. En este sentido, toda pretensión de reducir esta compleja operación a un simplista *suma y sigue* está condenada al campo de la irrealidad»²³.

En mi criterio, el procedimiento de potencial incorporación de Cantabria y La Rioja a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, previa disolución de las primeras, establecido en la versión no reformada de aquellos

septiembre de 2018); y art. duodécimo de la Norma supletoria sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía en el Senado, de 30 de septiembre de 1993.

²³ Sorprende que, como se colige necesariamente de tales argumentos, el autor no llegue a afirmar expresamente que nos encontrábamos ante un supuesto de fusión de comunidades autónomas, como sí señalaba en páginas posteriores para el caso del País Vasco y Navarra (Gutiérrez Llamas, 1991: 266-267). Sí utiliza el término *fusión* para catalogar este fenómeno Aguado Renedo (1996: 453).

estatutos de autonomía, articula un claro y manifiesto supuesto de integración de CC.AA. Desde luego, pretender incorporar una CA al régimen de otra sin mayores consecuencias que la ampliación del territorio de la segunda, pertenece al mundo de la frivolidad jurídica. Pero es que, además, entender que lo que se incorpora es simplemente la provincia resultante de la simultánea disolución de la CA anexionada nos conduce ya a un terreno muy cercano a lo fraudulento.

Hay que conceder, sin embargo, que probablemente los estatutos de autonomía adoptan este tipo de disposiciones dirigidas a alcanzar este fin por vías impropias porque, por su propia condición y naturaleza, no pueden diseñar un verdadero procedimiento de fusión de dos CC.AA. ya constituidas, en la medida en que resultaría necesaria la elaboración *ex novo* de un único estatuto, con el correspondiente impulso y protagonismo conjunto —no separado y simultáneo— de ambos sujetos autonómicos. Y es que ahí está precisamente el *quid* del problema. Tanto el legislador como el TC y la mejor doctrina han admitido la premisa de que, en ausencia de precepto constitucional de alcance general que prevea y regule en sus elementos basilares la posible fusión de dos o más CC.AA., los estatutos de autonomía están habilitados para llevar a cabo esa función. Veámoslo.

2. LA STC 99/1986 COMO PUNTO DE PARTIDA Y LA UNANIMIDAD DOCTRINAL A FAVOR DE UNA INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DE LA HABILITACIÓN

El conjunto de la doctrina constitucionalista que ha estudiado el fenómeno territorial de nuestro país ha venido coincidiendo en admitir que cualquier alteración del mapa autonómico, incluida la fusión de CC.AA., puede vehicularse a través de la reforma estatutaria, en la medida en que el art. 147.2.b de la CE establece como contenido obligatorio —y reservado— de los estatutos de autonomía la delimitación del territorio de la CA. Acuerdo doctrinal que parte de una interpretación muy expansiva de lo dispuesto por el TC en la citada STC 99/1986, de 11 de junio, referida —en principio— a la regulación de los enclaves territoriales en virtud de aquella reserva estatutaria²⁴.

A juicio del TC, esa reserva incluye no solo la delimitación del territorio propio de cada Comunidad en el momento del acceso a la autonomía, sino

²⁴ Esta sentencia ha sido objeto de numerosas críticas doctrinales. *Vid.* los trabajos más representativos de las distintas posiciones adoptadas respecto de los argumentos utilizados por el TC en la misma, por orden de publicación: Sánchez Blanco (1986: 129-156), Díez-Picazo Giménez (1987: 139-176) y Aguado Renedo (1992: 99-117).

también «las previsiones relativas a su posible alteración, [lo que] ha dado lugar a normas estatutarias de contenido diverso». Y como, lógicamente, una vez dividido todo el territorio estatal en CC. AA., la alteración del territorio de cualquiera de ellas podría afectar al territorio de otras comunidades limítrofes —cuyo estatuto gozaría de idéntica reserva— añade el TC que «la regulación estatutaria no puede contener el procedimiento de modificación territorial que deberá seguir las dos comunidades implicadas, sino tan solo el proceso de formación y manifestación de la voluntad de cada una de ellas», de modo que será siempre necesario que las normas estatutarias correspondientes se limiten a la regulación de las decisiones que corresponden a cada CA, actos «distintos, pero complementarios [...] que habrán de concluir integrándose en un único resultado».

Por tanto, la alteración del territorio de una CA que implique, a su vez, la alteración del territorio de otra autonomía requiere el cumplimiento de dos condiciones esenciales. En primer lugar, la existencia una regulación paralela y complementaria en cada uno de los estatutos de autonomía afectados. Hay, por tanto, una concurrencia objetiva de competencia sobre la que debe proyectarse el criterio del *interés respectivo* como delimitador del ámbito propio de normación de cada estatuto de autonomía. En palabras de Gutiérrez Llamas (1991: 236), «el reparto de la materia debe partir del reconocimiento a cada estatuto de autonomía de la competencia para regular los requisitos, el procedimiento y todos aquellos aspectos referidos solo y exclusivamente a la manifestación e integración de las voluntades de los órganos y sujetos comprendidos dentro de su Comunidad Autónoma». Y, en segundo lugar, la puesta en marcha de dos procedimientos —simultáneos o sucesivos, pero en todo caso coordinados— que culminen con la correcta manifestación de la voluntad de segregación/agregación de todas las partes implicadas. A pesar de que el Tribunal no lo señala expresamente en esa sentencia, parece aconsejable que esos procedimientos de alteración interautonómica del territorio sean previstos por una normación estatutaria *ad hoc*, si bien nada impediría que pudieran vehicularse a través de los mecanismos generales de reforma estatutaria.

De esta manera lo ha entendido, pues, la mejor doctrina. En ausencia de regulación constitucional de la integración de CC. AA. preexistente, se ha entendido que los estatutos de autonomía, en uso de la reserva normativa recogida en el art. 147.2.b, son norma habilitada para establecer —conjunta y coordinadamente— el régimen jurídico de este fenómeno. Así, García Roca (1984: 121) criticó la omisión en el texto constitucional «de un procedimiento de agregación o fusión futura de Comunidades Autónomas ya existentes», no obstante lo cual, consideraba que ese «error se ve en cierta medida amortiguado con las previsiones contenidas en algunos Estatutos de

Autonomía»²⁵. Posteriormente, ahondando en esa misma línea, Fossas Espadaler (2006: 605-606) ha señalado, no sin razón, que la regulación estatutaria de esta materia —integrante del llamado «bloque de la constitucionalidad»— no difiere demasiado de lo previsto en las constituciones de otros Estados complejos que sí regulan la fusión de los territorios que los integran, garantizando siempre «el concurso de voluntades de los órganos supremos del Estado miembro y los de la Federación». Reserva al estatuto de autonomía de la regulación de las eventuales fusiones entre CC.AA. —y del resto de alteraciones territoriales interautonómicas— que ha sido mayoritariamente calificada como *reserva absoluta*, «de suerte que solo los Estatutos de Autonomía, y no otras normas estatales o autonómicas, pueden regular esta materia» (Calafell Ferrá, 2006: 120).

Además, se ha venido entendiendo que, en ausencia de previsión constitucional y también de cauce estatutario específico, la creación de una nueva CA a partir de la integración de otras preexistentes habría de vehicularse a través de las vías ordinarias de reforma de los estatutos de autonomía. Así, por ejemplo, Ridaura Martínez (2016: 393) ha señalado, en relación con una eventual fusión de la Comunidad Valenciana con otra u otras autonomías, que «el proceso de fusión estaría sujeto a las exigencias, primero, de reforma estatutaria, que al no contener previsión alguna al respecto equivaldría a un nuevo proceso estatuyente ya que implicaría la reforma total del Estatuto de Autonomía»²⁶.

A pesar del general acuerdo doctrinal sobre la viabilidad de este cauce para la fusión de CC.AA., el Consejo de Estado no ha secundado —ni refutado— esta tesis, optando deliberadamente por no pronunciarse de modo claro al respecto Rubio (Llorente y Álvarez Junco, 2006: 155). En contra de esta interpretación se ha manifestado Fossas Espadaler (2007: 169), quien entiende que «la ausencia [en el informe] de una propuesta de incluir en el

²⁵ En el mismo sentido, en alusión a la regulación del Estatuto de Autonomía castellano-leonés, Sánchez Blanco (1985: 543): «La validez para la alternativa uniprovincial leonesa es ampliable a fórmulas combinadas que puedan implicar otras provincias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y no excluiría la alternativa posible de integración de otra Comunidad Autónoma limítrofe. Todo se reconduce a un problema de derechos dispositivos, que respeten los procedimientos que la Constitución establece, y que tiene que ir acompañado del complemento procedimental de la reforma del Estatuto o, en su caso, de los Estatutos de Autonomía».

²⁶ No obstante, aun afirmando la existencia de esa posibilidad desde el punto de vista estrictamente técnico, apuesta esta autora (2016: 394) por no implementar este proceso en la Comunidad Valenciana.

texto constitucional un procedimiento previsto para la eventual alteración en el futuro de los actuales límites territoriales de las Comunidades Autónomas, que figura en la mayoría de las Constituciones federales» es un modo implícito de admitir por parte del Consejo de Estado la posibilidad de seguir recurriendo a la vía de la reforma estatutaria para estas alteraciones —y fusiones—, aun cuando una hipotética reforma constitucional fijara la denominación de las diecisiete CC.AA.

No comparto que esta reflexión, quizá procedente en relación con otro tipo de alteraciones territoriales, pueda proyectarse sobre la integración de CC.AA. Hay que tener en cuenta que el propio Consejo de Estado indica en su informe que, pese a no haber consulta expresa del Gobierno sobre cómo afectaría la reforma constitucional planteada a la «apertura del sistema [...] a través de la reforma posible de los Estatutos», el informe «quedaría incompleto» si no tuviere presente ese interrogante, por lo que, en consecuencia, se formulan al respecto «algunas reflexiones, sin sugerencias sobre posibles textos» (Rubio Llorente y Álvarez Junco, 2006: 133). Esto es, las aportaciones que hace el Consejo de Estado sobre esta cuestión no tienen pretensión de exhaustividad y, además, no se concretan en propuestas de reforma. A mayor abundamiento, sucede que, aunque el informe se refiere en diversas ocasiones a las alteraciones territoriales en general, la única vez que se pronuncia específicamente sobre un supuesto de fusión de CC. AA. —País Vasco y Navarra— elude de modo expreso dar respuesta a este interrogante (Rubio Llorente y Álvarez Junco, 2006: 155). Parece prudente, pues, entender que el Consejo de Estado no ha ratificado la tesis mayoritaria, si bien tampoco se ha manifestado expresamente en sentido contrario.

En todo caso, en lo que no suelen profundizar estos autores es en cómo concluiría, desde el punto de vista normativo, ese proceso de fusión de CC.AA. regulado en los correspondientes estatutos de autonomía como *procedimiento especial u ordinario* de reforma estatutaria. Esto es, si el resultado sería dos estatutos de autonomía reformados o si iríamos a la creación de un nuevo estatuto conjunto que sustituiría a los anteriores. El criterio más claro al respecto, lo encontramos en la obra de Gutiérrez Llamas (1991: 266-269), quien claramente apuesta por la elaboración de un único estatuto de autonomía para estos supuestos. Ahora bien, ¿cabe la aprobación de un nuevo estatuto de autonomía a partir de los procedimientos de alteración territorial que pueda prever cada uno de los estatutos de las comunidades a fusionar? Como se detalla en las páginas siguientes, esta operación tropezaría con no pocas dificultades que, a mi juicio, indicarían que la premisa de la que parten estos autores —que los estatutos de autonomía puedan regular la fusión de CC.AA.— es, al menos, muy cuestionable.

3. PRIMERA TESIS: LA CREACIÓN DE NUEVAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A PARTIR DE OTRAS PREEXISTENTES NO ES (SOLO) UNA ALTERACIÓN TERRITORIAL

A mi criterio, la doctrina ha venido haciendo una interpretación excesiva e injustificadamente amplia del objeto al que se refiere el art. 147.2.b CE cuando remite a los estatutos de autonomía de delimitación del territorio de las CC.AA. La supresión de dos o más CC.AA. para crear un nuevo ente autonómico distinto de aquellas, no es una mera *alteración del territorio* de las mismas. Y no es, desde luego, ninguna de las modificaciones del ámbito territorial autonómico a las que alude la STC 99/1986, referida —insisto— al supuesto de los enclaves territoriales.

Evidentemente, esta operación de integración o fusión de CC.AA. preexistentes, tiene efecto sobre el ámbito territorial de ambas, que pasa a constituir el territorio de la nueva CA. Pero esa es una consecuencia secundaria del proceso. Lo pretendido aquí no es reordenar el territorio de dos o más CC.AA. La fusión es nada menos que la extinción de las CC.AA. fusionadas para la creación, a partir de las mismas, de un nuevo sujeto dotado de autonomía y que, lógicamente, integra el territorio completo de aquellas.

Sin duda, en nuestro sistema los estatutos de autonomía pueden y deben delimitar el territorio de su CA y regular el régimen de sus variaciones posteriores —al menos, en la parte que hace a la decisión que corresponde a sus instituciones—. Y también es cierto que una nueva CA, resultado de la fusión de otras preexistentes, será creada por un nuevo estatuto de autonomía que delimitará su territorio. Pero el régimen de cómo debe articularse esa fusión y, por tanto, la elaboración de ese nuevo estatuto no es materia atribuida por la CE a la norma estatutaria, ni expresa ni implícitamente.

La decisión de si es o no posible integrar dos o más CC.AA., como la decisión de si es posible o no crear CC.AA., así como el régimen básico del procedimiento a seguir para adoptar las mismas, corresponde exclusivamente, incluso en un modelo parcialmente desconstitucionalizado y presidido por el principio dispositivo como el nuestro, al constituyente. Como señaló en TC en la muy conocida STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 6.º, a la «expansividad material de los Estatutos se oponen límites cualitativos». Límites que

definen toda la diferencia de concepto, naturaleza y cometido que media entre la Constitución y los Estatutos, como son cuantos delimitan los ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos, por otro. En particular, los que afectan a la definición de las categorías y conceptos constitucionales, entre ellos la definición de la competencia de las competencias que, como acto de soberanía solo corresponde a la Constitución,

inaccesibles tales límites a cualquier legislador y solo al alcance de la función interpretativa de este Tribunal Constitucional.

Este es, a mi juicio, el contexto interpretativo en el que hay que situar la categoría integración o fusión de CC.AA. Esta es, pues, una de esas categorías o conceptos constitucionales que el constituyente no ha dejado en manos de la norma estatutaria. Su remisión al estatuto no podría nunca entenderse derivada del silencio de la CE sobre la materia, ni de la previsión del art. 147.2.b. La decisión del constituyente de recoger expresamente en la disposición transitoria cuarta del texto constitucional el régimen de la eventual incorporación de Navarra al País Vasco es un vivo recordatorio de esta circunstancia.

No cabe, por tanto, lógicamente, invocar aquí la tesis de los contenidos adicionales posibles de los estatutos que, no estando expresamente señalados en la CE, son «complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales [de remisión]», en la medida en que los estatutos de autonomía son «norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma»²⁷. Tampoco, por supuesto, recurrir al argumento de los posibles efectos extraterritoriales de las normas autonómicas y, en particular, de los estatutos de autonomía, como ha hecho, por ejemplo, Muñoz Machado (2007: 233-234) para justificar los procedimientos de fusión encubierta —ya derogados— que se recogían en los estatutos de La Rioja, Cantabria y Castilla y León. No procede, finalmente, alegar que la norma estatutaria, en la medida en que forma parte del bloque constitucional o de la constitucionalidad, y que prevé siempre un procedimiento de reforma que garantiza la expresión de la voluntad de los territorios y del Estado —y, por ello, aparentemente paralelo al recogido en otras constituciones del mundo que sí regulan la fusión de sus entes territoriales—, puede integrar la laguna que existe en nuestra CE sobre esta materia (Fossas Espadaler, 2006: 605-606).

4. SEGUNDA TESIS: NO CABE INSTRUMENTALIZAR LA REVERSIBILIDAD DEL MODELO AUTONÓMICO

Admitido ello, podría plantearse a fin de lograr la integración territorial de varias CC.AA. no una reforma estatutaria, sino revertir el camino de la autonomía y crear *ex novo* la CA pretendida a partir de las provincias resultantes, que habrían vuelto al régimen estatal común. Un modo peculiar de *reactivar* la virtualidad original del art. 147.2.b CE.

²⁷ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 4.º.

El primer argumento para invalidar la posibilidad de instrumentalizar la reversión del proceso autonómico en algunas partes del territorio y el inicio de una nueva fase de acceso a la autonomía como vía para fusionar CC.AA. ya constituidas es, sin duda, la actual ineficacia de los preceptos constitucionales que regulan tales cauces de acceso. El título VIII de la CE —y, en particular, las reglas que rigen la creación de CC.AA.— no se puede leer del mismo modo en los momentos iniciales del proceso autonómico que varias décadas después de ya constituidas y consolidadas todas las autonomías. No hay que perder nunca de vista que ese título VIII no es más que un *manual para la descentralización* que, una vez culminado completamente el proceso, pierde gran parte de su virtualidad y comienzan a advertirse muchas de sus lógicas carencias.

La doctrina mayoritaria ha entendido agotados los efectos del art. 143 y concordantes de la CE por ser norma con *cessante legis ratione*. Por todos, Fossas Espadaler (2007: 99):

En la primera vertiente, el principio dispositivo actúa a través de las distintas vías de acceso a la autonomía. Estas distintas vías están configuradas en los artículos 143, 144, 146, 148, 151 y las siete primeras disposiciones transitorias. [...] Una vez estas vías han sido utilizadas, los preceptos constitucionales mencionados pierden eficacia ya que, aun los incluidos en el Título VIII, tienen un carácter meramente instrumental con el único fin de constituirse en Comunidades Autónomas y, por tanto, una vez conseguido este fin, cesa la eficacia de sus preceptos [...]. El principio dispositivo en su vertiente primera, en el acceso a la autonomía, ha agotado sus posibilidades de actuación y, por tanto, ha quedado desactivado.

Así lo ha constatado también el Consejo de Estado en el informe antes citado sobre la propuesta de reforma constitucional de 2005: «Aquellos preceptos (artículos 143, 144, 148 151 y disposiciones transitorias 1.^a a 7.^a) [...] eran ya inaplicables desde que concluyó el proceso de organización política del territorio nacional en Comunidades Autónomas»²⁸.

No obstante, en contra de esta tesis se ha manifestado algún autor de notable relevancia. Así, Aguado Renedo (1997: 156) ha advertido lo siguiente:

Mientras el Título VIII esté transido del principio de voluntariedad, la posibilidad jurídica de utilizar de nuevo los preceptos reguladores de la elaboración, contenido y reforma de los Estatutos, subsiste. La mejor prueba de ello es que

²⁸ Rubio Llorente y Álvarez Junco (2006: 128).

en la hipótesis de que una Comunidad Autónoma quisiese incorporarse a otra Comunidad, o separarse, o en la más inverosímil (no prevista, pero tampoco prohibida por la Constitución, usando los términos del legislador que ha hecho suyos el Tribunal Constitucional) de que quisiese revertir al régimen común, no habría posibilidad jurídico-constitucional de impedirlo.

En mi criterio, resulta, en efecto, incuestionable que el principio de voluntariedad rige nuestro modelo de reparto territorial del poder y que el mapa autonómico es modificable y hasta reversible. De hecho, en un trabajo anterior he defendido la tesis —absolutamente minoritaria— de que las CC.AA. podrían devolver competencias —o renunciar a la autonomía— incluso contra la voluntad del Estado, pese el carácter marcadamente bilateral del estatuto de autonomía (González García: 2014). Así, pues, comparto la idea de que las CC. AA. pueden volver al régimen común derogando su estatuto de autonomía, en la medida en que el principio dispositivo sigue vigente en la segunda de sus dimensiones. Y hasta podría discutirse si, posteriormente, una vez recuperada su original condición de meras provincias, podrían volver a iniciar —en cuanto tales— un procedimiento de acceso a la autonomía. Pero lo que es claramente contrario a la lógica del modelo y a la finalidad de las normas que lo rigen es la instrumentación de esa vía de reversión/acceso para alcanzar el objetivo de fusionar dos CC. AA. ya existentes. En tal caso, lo pretendido por las CC. AA. no es la renuncia a la autonomía, la vuelta al régimen común, sino integrarse con otras CC. AA. utilizando una vía prevista para un fin distinto. Estaríamos, a mi juicio, en un evidente fraude de CE.

Hay que reparar en que no es la voluntad de esas provincias en las que se disgrega una CA que renuncia a la autonomía, sino la de la CA en cuanto tal, la que debe guiar el proceso de integración con otra autonomía. El Consejo de Estado, en el mismo informe (Rubio Llorente y Álvarez Junco: 129), señaló claramente que el principio dispositivo, si bien permanece *vivo* tras la creación de la CA, ya no se proyecta sobre las provincias que la integran sino sobre el nuevo sujeto autonómico constituido:

Una vez terminada la división del territorio, el principio dispositivo no puede jugar ya en favor de las provincias para hacer posible la creación de nuevos entes dotados de autonomía política. Pese a ello, no desaparece por entero, pues en cierto modo también es este principio, ya transformado, el que explica que estos nuevos entes hayan recibido la facultad de redefinir de manera indefinida el ámbito de su autonomía; una facultad plasmada en aquellos preceptos (147.3 y 152.2) que regulan la reforma de los Estatutos. [...] Según lo dispuesto en ellos, corresponde a las Comunidades Autónomas la facultad de proponer y codecidir la modificación de sus propios ámbitos.

Consecuentemente, el derecho *a* la autonomía inicialmente atribuido a aquellos entes territoriales se transforma en derecho *de* autonomía de las CC. AA. creadas, especialmente a partir de la culminación del acceso a la autonomía —en solitario o junto con otras limítrofes— de todas las provincias del Estado (Rubio Llorente y Álvarez Junco: 151):

Una vez completada la creación de las Comunidades Autónomas, parece razonable, sin embargo, sustituir la referencia a un derecho *a* la autonomía, ya realizado, por una garantía constitucional de la autonomía que gozan nacionalidades y regiones mediante su transformación en Comunidades Autónomas. El hecho de que las nacionalidades y regiones, en virtud del ejercicio que hicieron de su derecho constitucional *a* la autonomía, se hayan constituido en Comunidades Autónomas, sirve para consolidar el carácter y el fundamento constitucional del derecho *de* autonomía, que es el que les corresponde en esta fase, como reconocido y garantizado por la Constitución.

Por su parte, la doctrina más autorizada también ha venido a refrendar esta idea. Por todos, traemos aquí las elocuentes palabras de Fossas Espadaler (2007: 100, 110), que lo explica con meridiana claridad:

Es obvio que en el momento de la instauración y el momento de modificación la capacidad decisoria no corresponde a los mismos entes. En la instauración hemos dicho que podría distinguirse entre el derecho de iniciativa, que se atribuía a concretos entes locales y los entes preautonómicos, y el derecho a la autonomía que se reconocía a unas indeterminadas nacionalidades y regiones [...]. En cambio, en el momento de la modificación de la capacidad decisoria sí corresponde a la Comunidad Autónoma, en concreto a determinados órganos de aquella o incluso a sus ciudadanos. [...] La creación de una nueva Comunidad Autónoma no sería un ejercicio del derecho de las nacionalidades y regiones, sino una decisión de una (o varias) Comunidades Autónomas *mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía*.

Así, pues, parece admitido que, una vez conformado el conjunto del mapa autonómico, una eventual fusión de CC. AA. es un proceso que debe ser protagonizado por esas CC. AA., en tanto sujetos titulares del derecho de autonomía, no por las provincias o los entes locales. El derecho *a* la autonomía atribuido por el art. 2 de la CE a las nacionalidades y regiones, y que se ejerce a través de las provincias y municipios o entes preautonómicos que las integran por los cauces previstos en el título VIII, se troca en derecho *de* autonomía de las CC. AA. ya constituidas.

No quedaría, pues, margen alguno para la creación de nuevas CC. AA. por la integración de otras preexistentes a través de la reforma estatutaria ni a

través de esta instrumentalización de los mecanismos de reversión-acceso a la autonomía.

III. LA CREACIÓN DE NUEVAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR INTEGRACIÓN DE OTRAS PREEXISTENTES COMO DECISIÓN DEL CONSTITUYENTE

El procedimiento de creación de una nueva CA, a partir de la integración de otras preexistentes —pero distinta de estas— debería seguir, a mi criterio, las pautas esenciales que la propia CE establece para el acceso a la autonomía de las provincias, adaptándolas a la diferencia cualitativa de que el sujeto titular del derecho de autonomía son ya las CC.AA. a fusionar y no las provincias que las componen.

De este modo, en primer lugar, corresponde a la CE el establecimiento de los requisitos y límites en que tales integraciones podrían realizarse. Tal y como ya vimos, es habitual que las constituciones de otros Estados complejos que prevén la posible fusión de los entes territoriales que los integran establezcan determinadas condiciones que limitan las opciones de tal posibilidad²⁹. Así, parecería razonable —y hasta necesario— que se dispusieran requisitos relacionados con el carácter limítrofe de las CC.AA. a fusionar, límites al número mínimo de autonomías que pudieran quedar finalmente constituidas, volumen máximo relativo de población que se pudiera concentrar en una sola comunidad o, en fin, cualquier otro requisito o límite orientado a salvaguardar el interés general del Estado y los equilibrios territoriales dentro del mismo. Este tipo de reglas pueden establecerse o no, pero, de hacerlo, su lugar es exclusivamente el texto constitucional, único modo de asegurar la regulación uniforme y de aplicación general de las mismas.

En segundo término, se debe pautar por la CE el proceso de negociación y aprobación del proyecto del nuevo estatuto de autonomía entre las CC.AA. implicadas. No cabe pensar en procesos paralelos e independientes. Los sujetos llamados a fusionarse deben alcanzar una propuesta común que elevar al Estado y, por tanto, deben poder deliberar y negociar —en régimen de igualdad— de modo directo. Este es un elemento clave que, hasta ahora, la doctrina ha obviado completamente. El concreto modo de articularlo sería lo menos relevante siempre que se establecieran condiciones suficientes para garantizar la negociación y la posición paritaria de las partes. Quizá lo razonable pudiera ser que cada Parlamento aprobara una propuesta que fuera

²⁹ *Vid.* nota 2.

discutida en una comisión mixta paritaria de representantes de las cámaras correspondientes, cuyo resultado final fuera de nuevo ratificado por el pleno de cada una de las mismas.

Estamos ante uno de los ejes del problema porque, a mi juicio, aquí quiebra totalmente la lógica que preside la STC 99/1986, de 11 de julio, relativa a los enclaves territoriales, que ha venido guiando el criterio de la doctrina mayoritaria. Esa sentencia establecía que en el complejo proceso de segregación/alteración de enclaves no hay «identidad de objeto». A criterio del TC, «aun cuando ambas regulaciones [estatutarias] estén llamadas a dar curso a actos que, adoptados de modo autónomo por cada Comunidad, habrán de concluir integrándose en un único resultado», cada regulación se proyecta «sobre ámbitos distintos», cuales son «la adopción por cada Comunidad Autónoma de una decisión relativa a su alteración territorial [segregación una, agregación la otra]». A mi juicio, en el caso de plena integración de ambas CC.AA. ya no se puede hablar de ausencia de identidad de objeto, al menos en esta fase del proceso. Una vez aprobado por separado que se pretende iniciar el procedimiento, existe un único objeto cuya elaboración y decisión final corresponde conjuntamente —no paralelamente, ni sucesivamente— a las CC.AA. implicadas. Y, consecuentemente, no pueden los estatutos de autonomía respectivos regular lo que a cada parte corresponde, porque no la hay. Es inexcusable que este procedimiento esté previsto y regulado en el texto constitucional.

Tampoco cabe dejar en manos del estatuto de autonomía, en tercer término, el siguiente de los elementos esenciales del proceso: el consentimiento por parte del Estado de la fusión propuesta por las CC.AA., cuyo régimen debe venir dado expresamente también por la CE³⁰. Es bien cierto que la norma fundamental ya establece cuál es la participación del Estado —aprobación por ley orgánica y, en algunos casos, referéndum de ratificación— para los supuestos de reforma de estatutos de autonomía, pero —hay que insistir en ello— no estamos ante un caso de reforma estatutaria sino ante un fenómeno distinto y de mayor intensidad, cuyo objeto escapa del ámbito propio de los estatutos de autonomía. El constituyente debe prever, como es habitual en otras constituciones, el modo y el alcance de la intervención final del Estado en este proceso. Y es razonable entender que debiera establecer un régimen nunca menos gravoso que el que ya prevé para la reforma estatutaria.

En aquellos supuestos en los que la propia CE habilita expresamente a los estatutos de autonomía para que regulen la intervención del Parlamento

³⁰ En esta misma línea, Aragón Reyes (1992-1993: 204) y Aguado Renedo (1996: 470).

estatal, como sucede con la segunda parte del citado art. 145.2 CE respecto del *carácter y efectos* de la comunicación a las Cortes Generales de los convenios de colaboración entre CC. AA., la doctrina ha censurado esta decisión del constituyente, en el entendido de que es un error de técnica jurídica la atribución de la determinación de los efectos que debe surtir un acto de control estatal, de carácter general, a normas particulares y distintas —los estatutos de autonomía—, abriendo la puerta con ello a una «diversidad de regímenes a todas luces incompatible con la condición unitaria del acto sobre el cual debe recaer dicho control» (González García, 2011: 104).

En cuarto y último lugar, en la línea de garantizar que la integración de CC.AA. se vehicula por un procedimiento revestido de —como mínimo— los mismos rigores que las reformas estatutarias, habría de preverse también en la CE la celebración final de un referéndum vinculante de ratificación en el conjunto del territorio de la nueva autonomía a constituir, para todos los supuestos de fusión, con independencia de cuáles fueran las CC.AA. implicadas en el proceso.

En definitiva, pese a la enorme apertura de nuestro modelo territorial y a la vigencia —matizada y transformada— del principio dispositivo, «no hay que hacer recaer sobre los Estatutos un peso que debe recaer sobre la Constitución» (Cruz Villalón, 1991: 68). El título VIII es una suerte de *manual para la descentralización* donde se consagra el «compromiso dilatorio» sobre el mapa territorial (Aguado Renedo, 1997: 159). Pero la virtualidad de sus preceptos y, particularmente, las potencialidades normativas del estatuto de autonomía como instrumento para ir concretando la decisión sobre el reparto territorial del poder son finitas, están sujetas a los límites que derivan de la propia naturaleza de esas normas y de la cualidad del objeto a regular.

Creo que son trasladables aquí las certeras reflexiones de García Roca (2011: 89) sobre los límites de la *ingeniería constitucional*:

La ausencia de un diseño constitucional con suficiente densidad normativa, su práctica desconstitucionalización, es el escenario muy arriesgado [...]. Deberíamos [...] corregir sus defectos y reconocer que el consenso constituyente se alcanzó a menudo sobre la falta de acuerdos concretos mediante constantes compromisos dilatorios [...]. Una Constitución concebida como un proceso sin fin no puede tener la estabilidad que demandan las normas constitucionales ni gobernar un Estado compuesto. [...] Pero, mientras el poder de reforma constitucional no actúe, como debería, las vías de desarrollo y concreción de la Constitución (las convenciones constitucionales en acuerdos, la reforma de los Estatutos, las leyes *integradoras* o interpuestas y la labor jurisdiccional del intérprete supremo) tienen evidentes limitaciones: los poderes constituidos no pueden

ocupar el lugar del poder constituyente. [...] La ingeniería constitucional ya no nos sirve, es tiempo de arquitectura: un momento de reforma constitucional.

A mi criterio, estamos ante uno de esos casos en los que no podemos *estirar* más las posibilidades abiertas por el título VIII de la CE y, muy en particular, las de su art. 147.2.b.

Bibliografía

- Aguado Renedo, C. (1992). La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (y II). *Autonomías*, 14, 99-117.
- Aguado Renedo, C. (1996). *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Aguado Renedo, C. (1997). El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado. *Revista de Estudios Políticos*, 98, 137-158.
- Aragón Reyes, M. (1992-1993). La reforma de los Estatutos de Autonomía. *Documentación Administrativa*, 232-233, 197-222.
- Balaguer Callejón, F. (2007). Reforma del Estatuto. En F. Balaguer Callejón (coord.). *El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía* (pp. 329-348). Madrid: Tecnos.
- Bello Paredes, S. A. y Prieto Álvarez, T. (2013). Los enclaves territoriales en España: el paradigma del enclave de Treviño. *Revista de Administración Pública*, 192, 301-338.
- Blasco Esteve, A. (1987). Disposición adicional primera. En S. Muñoz Machado (dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Calafell Ferrá, V. J. (2005). Reforma constitucional, reforma estatutaria y colaboración entre Comunidades Autónomas. En VV. AA. *La reforma constitucional. XXVI Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- Calafell Ferrá, V. J. (2006). La garantía del territorio de las Comunidades Autónomas ante la reforma de la Constitución. (Un apunte a la propuesta de cerrar el mapa político de España). En VV. AA. *Autonomías y Organización territorial del Estado: presente y perspectivas de futuro, XXVII Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado (26, 27, 28 de octubre de 2005)*. Madrid: Ministerio de Justicia; Boletín Oficial del Estado.
- Calero Rodríguez, J. R. (1988). La decisión de Navarra. En L. F. Medrano y Blasco (dirs.). *Estudio sobre la extinción de la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución*. Navarra: Castuera.
- Cruz Villalón, P. (1991). La constitución territorial del Estado. *Autonomías*, 13, 61-70.
- Díez-Picazo Giménez, L. M. (1987). Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos (comentario a la STC 99/1986, en el caso del Condado de Treviño). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20, 139-176.
- Fossas Espadaler, E. (2006). La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución: el jurista persa satisface (parcialmente) su curiosidad. En F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco (dirs.). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos* (pp. 585-608). Madrid: Consejo de Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Fossas Espadaler, E. (2007). *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*. Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública; Marcial Pons.
- García Roca, J. (1984). El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales. *Revista de Derecho Político*, 21, 111-140. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.21.1984.8310>.
- García Roca, J. (2011). El intérprete supremo de la Constitución abierta y la función bilateral de los Estatutos: o la insostenible levedad del poder de reforma constitucional. *Revista Catalana de Derecho Público*, 43, 87-120.
- González García, I. (2011). La facultad de recalificación de las Cortes Generales ex artículo 145.2 de la Constitución: una tesis personal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 91, 103-134.
- González García, I. (2014). La devolución unilateral de competencias por las Comunidades Autónomas. *Teoría y Realidad Constitucional*, 34, 477-504.
- González García, I. (2021). La inaplicabilidad del extraordinario cauce constitucional de creación de la Comunidad vasco-navarra. *Revista de las Cortes Generales*, 111, 227-264. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/111/1613>.
- Gutiérrez Llamas, A. (1991). *Procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades autónomas*. Madrid: Civitas.
- Leguina Villa, J. (1981). Las Comunidades Autónomas. En E. García de Enterría y A. Pedriero (dirs.). *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático* (pp. 771-830). Madrid: Civitas.
- Muñoz Machado, S. (2007). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Iustel.
- Pérez Calvo, A. y Simón Acosta, E. (2004). *Integración de Navarra en el País Vasco: consecuencias jurídicas y fiscales*. Gorráiz: Institución Futuro.
- Ridaura Martínez, M. J. (2016). El proceso de independencia de Cataluña: su visión desde la Comunidad Valenciana. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 381-404. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.37.2016.17030>.
- Rivero Ysern, E. (1985). Disposición transitoria séptima. En E. Rivero Ysern (dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Rubio Llorente, F. y Álvarez Junco, J. (dirs.) (2006). *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid: Consejo de Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sánchez Blanco, A. (1985). La delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la integración de las provincias de León (89/1984, de 28 de septiembre) y Segovia (100/1984, de 8 de noviembre). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 227, 1985, 517-546. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/real.vi227.8431>.
- Sánchez Blanco, A. (1986). Ajustes territoriales en las Comunidades Autónomas. Derechos institucionales y derechos de las Comunidades sociales. La STC 99/1986 relativa al Condado de Treviño. *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, 129-156.
- Santolaya Machetti, P. (1985). *Descentralización y cooperación. Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

DE LA CALLE A LAS INSTITUCIONES:
LA EVOLUCIÓN DEL MENSAJE POPULISTA
DE PODEMOS (2014-2019)

From the street to the institutions:
The evolution of Podemos' populist message
(2014-2019)

BELÉN FERNÁNDEZ-GARCÍA

Universidad de Málaga
bfgarcia@uma.es

ÁNGEL VALENCIA SÁIZ

Universidad de Málaga
avalencia@uma.es

Cómo citar/Citation

Fernández-García, B. y Valencia Sáiz, Á. (2022).
De la calle a las instituciones: la evolución
del mensaje populista de Podemos (2014-2019).
Revista de Estudios Políticos, 195, 97-123.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.195.04>

Resumen

Este artículo de investigación tiene como objetivo analizar la evolución que ha seguido el mensaje populista de Podemos. Para ello, se ha realizado un análisis de contenido de los programas electorales presentados por el partido político desde su fundación en 2014 hasta las elecciones europeas de 2019. Los resultados sugieren que la presencia de elementos populistas en los programas electorales de la formación no sigue una tendencia claramente descendente como consecuencia de la mayor presencia del partido en las instituciones legislativas y ejecutivas del país. No obstante, se ha identificado una evolución del contenido de los mensajes populistas por la cual, a) estos siguen un encuadre más económico que político, y b) el enemigo queda retratado en términos ideológicos, rompiendo así con la estrategia de «desdiferenciación» con la que surgió la formación en sus inicios: «las tres derechas» españolas, el «eje reaccionario» europeo y el neoliberalismo dominante en Europa son identificados ahora como la gran amenaza para los intereses del pueblo, mientras que el PSOE queda

configurado como una formación ideológicamente diferenciada. Estos resultados sugieren, por tanto, que el eje nueva/vieja política que irrumpió con fuerza entre 2014 y 2016 podría considerarse eclipsado en la actualidad por los ejes tradicionales de la política española izquierda/derecha y centro/periferia.

Palabras clave

Populismo; Podemos; partidos populistas; análisis de contenido; España; izquierda; programas electorales.

Abstract

This research article aims to analyse the evolution of Podemos' populist message. For this purpose, a content analysis of the electoral manifestos presented by the political party since its foundation in 2014 until the 2019 European elections was carried out. Results suggest that the presence of populist elements in the party's electoral manifestos does not follow a clear downward trend as a consequence of the growing presence of the political party in the country's legislative and executive institutions. However, an evolution of the content of populist messages has been identified, whereby a) these messages follow an economic rather than a political framework, and b) the enemy is defined in ideological terms, thus breaking with the initial «de-differentiation» strategy of the organisation: The Spanish «three right-wingers», the European «reactionary axis» and the dominant neoliberalism in Europe are now identified as the great threat to the interests of the people, while the PSOE is portrayed as an ideologically differentiated political organisation. These results suggest, therefore, that the new/old politics axis that emerged strongly between 2014 and 2016 could be considered eclipsed today by the traditional left/right and centre/periphery axes of Spanish politics.

Keywords

Populism; Podemos; political parties; content analysis; Spain; left; electoral manifestos.

SUMARIO

I. LA IRRUPCIÓN DE PODEMOS. II. POPULISMO: DEFINICIÓN. III. LA EVOLUCIÓN DEL POPULISMO: HIPÓTESIS DE PARTIDA. IV. METODOLOGÍA. V. RESULTADOS. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA IRRUPCIÓN DE PODEMOS

En las elecciones europeas de 2014 se inicia un período dentro del sistema de partidos español en el que la pugna partidista tendrá como protagonista el eje nueva/vieja política. El éxito de Podemos y, en cierto modo, el de Ciudadanos, supuso la transformación del tipo de competición partidista que había predominado hasta entonces en el país, caracterizado por el eje izquierda/derecha y el eje centro/periferia. Los fuertes cambios acaecidos en el sistema de partidos tras las elecciones europeas de 2014 y, sobre todo, a partir de las elecciones generales de 2015, fueron precedidas por un ciclo de protestas ciudadanas que se iniciaron en 2011 y que expresaba el malestar ciudadano con la clase política, el funcionamiento de las instituciones democráticas y la situación económica (Della Porta *et al.*, 2017; Rodríguez-Teruel *et al.*, 2016). En este sentido, Podemos supo identificar con éxito el «momento populista» que había dejado tras de sí el movimiento 15-M, el cual demandaba una forma de hacer política diferente a la conocida hasta entonces en el país y que ponía de manifiesto el agotamiento del sistema bipartidista en España (Rodríguez-Aguilera de Prat, 2015; Torreblanca, 2015). De este movimiento social Podemos heredaría una forma de hacer política de carácter horizontal y asamblearia, que les permitiría presentarse como una opción política diferenciada al *establishment* político. Asimismo, el partido político pudo capitalizar el descontento con el funcionamiento de la democracia y con la política convencional en un contexto de crisis económica que le permitía conectar sus apelaciones *anti-establishment* con un programa socioeconómico de izquierdas y contrario a las políticas de austeridad «impuestas» por la *Troika* y aplicadas por los dos partidos mayoritarios del país (Della Porta *et al.*, 2017; Fernández-García y Luengo, 2018b; Uribe Otalora, 2017).

En este contexto de crisis política y económica, Podemos emergió como un partido populista que puso en el centro de su discurso político el antagonismo entre «ellos» —la casta y las élites, representantes de la «vieja política»— y «nosotros», referido este último a la gente corriente o al pueblo, del

cual dicen formar parte (Arroyas y Pérez, 2016; Fernández-García y Luengo, 2018a; Stoeihrel, 2016; Ivaldi *et al.*, 2017; Rodríguez-Aguilera, 2015). Con esta dicotomización vertical del espacio político, Podemos trataba de superar la división izquierda/derecha del país en sus inicios, considerando esta como parte del juego político de las élites y la política convencional. De este modo, a pesar de la clara orientación de izquierda y progresista del partido, Podemos buscó desvincularse del discurso y simbología de la izquierda clásica del país, evitando, por ejemplo, las apelaciones a la lucha de clases, al marxismo, así como al debate monarquía/república o laicismo/confesionalismo que había acompañado a este sector a lo largo del periodo democrático (Franzé, 2017). En palabras de Vallespín y Bascuñán (2018: 235), se trataba de una propuesta de «impugnación a la lógica de acción política de la izquierda radical durante los últimos treinta años», a favor de una nueva lógica de acción populista cuyo objetivo era la construcción de «una mayoría popular» más amplia y transversal. En este sentido, la formación populista apostó por un proyecto nacional-popular de carácter transversal que, entre otras cosas, buscaba resignificar el concepto de patria, un concepto hasta entonces monopolizado por la derecha (Castaño, 2019; Torreblanca, 2015). A modo de ilustración, el que fuera número dos en los inicios del partido, Íñigo Errejón, afirmaba que su formación estaba interesada en construir un sujeto popular, «el pueblo» y no tanto en construir «la izquierda» (Errejón y Mouffe, 2015: 120).

No obstante, en los años que han pasado desde su fundación, el partido político ha experimentado una evolución en términos identitarios, ideológicos y organizativos, que lo posicionan ya de forma indudable en la izquierda política del país. En este sentido, la alianza electoral con Izquierda Unida desde 2016 ha supuesto un elemento fundamental en la evolución que ha seguido el partido en términos ideológicos (Vallespín y Bascuñán, 2018). Asimismo, la propia evolución electoral del partido, su progresiva penetración en las instituciones legislativas del país, así como la colaboración con la formación mayoritaria de centroizquierda en las instituciones ejecutivas a nivel autonómico y local y, más recientemente, a nivel nacional, son también factores de peso que dan cuenta de los cambios acaecidos en la formación. Desde el punto de vista organizativo, por ejemplo, se pone de manifiesto cómo la política institucional y las necesidades organizativas que demandan las convocatorias electorales se han traducido en la oligarquización y jerarquización del partido político, acercándolo de este modo al resto de formaciones políticas (Castaño, 2019).

Desde el punto de vista discursivo también se han identificado algunos cambios en la formación. Destaca, en este sentido, el estudio de Franzé (2017) que parte de la distinción entre dos tipos de dicotomía «abajo/arriba» a fin de analizar la evolución que siguió el discurso populista en Podemos tras su

fundación: una, de carácter antagonista que responde al concepto de populismo desarrollado por Laclau y otra, de carácter agonista que se desprende del concepto de populismo de Mouffe. La diferencia principal entre ambos tipos es que el primero «implica relaciones de enemistad con el orden político y así su impugnación, mientras el agonismo establece una relación adversarial con el orden que [...] busca su regeneración, no su impugnación» (*ibid.*: 220). Para este autor, la formación política ha pasado de una relación antagonista con el orden institucional a otra de carácter agonista, marcando así dos grandes etapas. La primera, se corresponde con la etapa antagonista que transcurre desde su fundación en enero de 2014 a enero de 2015. Esta etapa está caracterizada por la oposición frontal al discurso de la Transición, creando para ello una dicotomía entre lo «nuevo-abajo-democracia» y lo «viejo-arriba-oligarquía» (*ibid.*: 227). El discurso en esta primera etapa de Podemos está caracterizado, por tanto, por la deslegitimación del discurso de la Transición y la impugnación del «Régimen del 78». Asimismo, en esta primera etapa la nueva formación se desmarca de la izquierda clásica del país que se encuentra aferrada a los debates sobre la forma monárquica/republicana y confesional/laica del Estado, así como por el discurso de clases que contrapone proletariado/burguesía. También se aleja de la izquierda clásica en lo referente a los símbolos, colores, nombres y organización (*ibid.*). Según el autor, la formación entra en la etapa agonista en enero de 2015, caracterizada en esta ocasión por una compatibilidad de sus demandas con el orden institucional, por lo que ya no se plantea como necesaria su impugnación, sino su regeneración. En las primeras fases de esta segunda etapa, el eje nuevo/abajo/democracia vs. viejo/arriba/oligarquía sigue presente, pero haciendo referencia ahora a la conducta de la casta política más que al sistema institucional resultante de la Transición. En este sentido, la crisis ya no tiene como origen el régimen iniciado en 1978 sino las políticas neoliberales que dieron respuesta a la crisis económica de 2008. Asimismo, en esta etapa la formación trata de recuperar el espacio de la socialdemocracia que el PSOE había dejado supuestamente vacío.

Considerando lo anterior, este artículo tiene como objetivo analizar la evolución que ha seguido el mensaje populista de Podemos. En concreto, queremos comprobar si esta característica ha perdido presencia en el discurso de la formación como consecuencia del éxito electoral y de la participación de esta en las instituciones; y si ha tomado un encuadre más económico que político como consecuencia de su mayor acercamiento a la izquierda tradicional del país. Asimismo, nos interesa conocer la evolución que ha seguido la construcción del «enemigo del pueblo» en el discurso de la formación, un elemento central del populismo. Para ello, se ha llevado a cabo un análisis de contenido de los programas electorales presentados por la organización a nivel nacional desde su fundación en 2014 hasta las últimas elecciones europeas de 2019. En

este sentido, este artículo incluye la evolución que ha seguido el partido desde 2016 a 2019, un período que no recoge el estudio anteriormente mencionado, y que podría reflejar una nueva etapa en la formación dada la reciente colaboración entre Podemos y el partido mayoritario de centroizquierda (PSOE) a nivel nacional, así como el auge electoral de la derecha radical en el país. A este respecto, es de esperar que la estrecha colaboración que la formación populista ha mantenido con el partido mayoritario de centroizquierda y la creciente polarización ideológica en el sistema de partidos dificulte la demonización generalizada de las élites políticas y se vaya adoptando, en su lugar, un discurso que confronte los dos bloques ideológicos izquierda/derecha.

II. POPULISMO: DEFINICIÓN

El populismo es un fenómeno político que ha tomado diversas formas organizativas e ideológicas y que ha aparecido en diferentes regiones y momentos históricos. Esto ha llevado a una multiplicidad de definiciones y enfoques sobre el mismo (Taggart, 2004). La presente investigación parte del enfoque ideacional que considera el populismo como un conjunto de ideas más que como un conjunto de acciones aisladas (Rooduijn y Akkerman, 2015). Dentro de este enfoque hay quienes se refieren a este fenómeno como «discurso» (De Cleen y Stavrakakis, 2017; Aslanidis, 2015) o «ideología» (Canovan, 2002; Mudde, 2004; Albertazzi y McDonnell, 2008; Mudde y Rovira, 2013; Van Kessel, 2015; Vittori, 2017), mientras que otros consideran que las diferencias entre ambas aproximaciones son mínimas, empleando estos términos de forma intercambiable (Hawkins y Rovira Kaltwasser, 2017). Los autores que se adscriben a este enfoque coinciden en considerar al populismo como un conjunto de ideas más específico y articulado que una mera conjunción de rasgos de personalidad o estilo de liderazgo, si bien no es tan consciente y programático como una ideología «completa». Según este enfoque, el populismo se adhiere a otros conjuntos de ideas o ideologías «anfitrionas», lo que permite explicar las variaciones ideológicas con las que suele aparecer este fenómeno político (p. ej., las formas de populismo inclusivo de izquierda de América Latina y del sur de Europa y las formas excluyentes de derecha en Europa).

El enfoque ideacional suele partir de definiciones mínimas¹ que permiten aproximarse y comparar las diferentes formas con las que aparece el populismo, tratando de superar los sesgos históricos, normativos y regionales que

¹ Las definiciones mínimas están compuestas por un número muy reducido de atributos (baja intensidad) pero con muchos referentes empíricos (alta extensión), mientras que

suele presentar este fenómeno. Este enfoque ha mostrado gran aplicabilidad en los estudios empíricos y comparados sobre populismo (Hawkins y Rovira Kaltwasser, 2017). En concreto, el enfoque ideacional ha probado ser muy útil para medir y comparar la presencia de populismo en los discursos y programas electorales al ofrecer conceptos operativos del mismo (Hawkins, 2009; Rooduijn y Akkerman, 2015; Rooduijn *et al.*, 2014), así como para conectar el lado de la oferta y la demanda del populismo (Marcos-Marne, 2020; Mudde y Rovira Kaltwasser, 2013) y explicar la gran variedad y flexibilidad que presentan los partidos populistas desde el punto de vista ideológico, programático, organizacional y de liderazgo (Olivas Osuna, 2020).

Una de las definiciones mínimas de populismo más conocidas es la elaborada por Cas Mudde (2004), quien lo define como «una ideología delgada que considera que la sociedad está, en última instancia, separada en dos grupos homogéneos y antagónicos, «el pueblo puro» contra «la élite corrupta», y que argumenta que la política debería ser una expresión del *volonte' générale* (voluntad general) del pueblo» (*ibid.*: 543). Esta definición está compuesta por tres conceptos centrales: la centralidad del pueblo, el cual es considerado como una comunidad homogénea y virtuosa; la denostación de las élites, construido como un actor maligno y corrupto; y la concepción de la política basada en el principio de soberanía popular. Esta división moralista, dualista y maniquea entre los intereses del «pueblo puro» y la «élite corrupta» aparece como el denominador común de las definiciones más frecuentes de populismo, especialmente, entre aquellos autores que lo consideran como un conjunto de ideas (p. ej. Hawkins y Rovira Kaltwasser, 2017; De Cleen y Stavrakakis, 2017). El carácter antagonista y moralista de tipo vertical (abajo/arriba) que caracteriza al populismo es también lo que lo distingue frente a otros conjuntos de ideas, como es el de la democracia —que no parte necesariamente de una distinción moral y maniquea entre las élites y el pueblo—, así como el del nacionalismo —que parte de un tipo de antagonismo de carácter horizontal (dentro/fuera de la nación)— (De Cleen y Stavrakakis, 2017).

La definición de este fenómeno como ideología delgada refleja, asimismo, el carácter incompleto y dependiente del contexto del populismo (Taggart, 2017). El populismo presenta una morfología muy reducida de valores centrales (antielitismo, pueblo-centrismo y soberanía popular), lo que lo hace dependiente de otros conjuntos de ideas (p. ej. socialismo, nacionalismo, conservadurismo, etc.) y muy permeable al contexto (Mudde, 2004). Esta conjunción del populismo con otras ideologías es indicativa, según Taggart

las definiciones máximas están compuestas por muchos atributos o características (alta intensidad) y pocos referentes empíricos (baja extensión).

(2004), de la gran flexibilidad y del carácter incompleto del populismo. En este sentido, el populismo debe entenderse como una reacción a las élites y a las instituciones en nombre de una comunidad idealizada (*heartland*), pero tanto las categorías de élites como la de pueblo deben considerarse como una vasija vacía que se llena de contenido sustantivo dependiendo de las ideologías y del contexto de partida (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2013).

III. LA EVOLUCIÓN DEL POPULISMO: HIPÓTESIS DE PARTIDA

En relación con la evolución que sigue el populismo, es un tema que ha pasado más bien desapercibido en la literatura especializada, al menos si se compara con la atención que ha recibido otros aspectos de este fenómeno político como son las características de los votantes populistas, los factores que explican el éxito o fracaso de estos actores o las características ideológicas y programáticas de los partidos populistas. La mayoría de investigaciones empíricas que abordan la evolución del populismo suelen centrarse además en los cambios que experimentan estas formaciones políticas en términos organizativos y no tanto en términos ideológicos o discursivos. En este sentido, De Lange y Art (2011) analizaron el proceso de institucionalización en términos de liderazgo, reclutamiento, capacitación y socialización de los candidatos que siguieron los partidos populistas de derecha radical holandeses, concluyendo que una temprana y rápida institucionalización favorece la posterior consolidación electoral de estas formaciones. En una línea similar, el estudio de Tarditi y Vittori (2019) muestra cómo el éxito electoral de la formación populista SYRIZA facilitó su transición como organización de orientación social liderada por una coalición oligárquica dominante a un partido político orientado hacia el Gobierno, favoreciendo así su consolidación posterior. En el caso de Podemos, Castaño (2019) señala cómo la política institucional y las necesidades organizativas que demandan las convocatorias electorales se han traducido en la oligarquización y jerarquización del partido político, acercándolo de este modo al resto de formaciones políticas. No obstante, estos procesos de institucionalización no están exentos de dificultades. En los casos de Podemos y SIRYZA, el estudio de Lobera y Parejo (2020) pone de manifiesto cómo este proceso puede generar tensiones internas entre quienes pretenden recuperar el vínculo con las organizaciones de base, impulsando para ello una mayor movilización en las calles, y entre quienes buscan consolidar la institucionalización de las organizaciones con el objetivo de ampliar la base electoral.

En cuanto a la evolución que siguen los partidos populistas en términos ideológico-discursivos, aspecto que nos ocupa en esta investigación, encontramos diferentes factores que pueden dar cuenta de los cambios producidos

en estos términos. La participación de los partidos populistas en las instituciones democráticas es uno de los factores más citados a este respecto. Encontramos en este sentido la tesis de la inclusión-moderación (Akkerman *et al.*, 2016) que sostiene que «la participación en las instituciones y procedimientos democráticos enmendará el carácter radical y la ideología de los partidos políticos.» Esta tesis tiene dos explicaciones posibles. Primero, la participación en la contienda electoral tendría un efecto moderador de acuerdo con la lógica downsiana del teorema del votante mediano. Según esta explicación, los partidos populistas acabarían por abandonar los aspectos más sectarios y radicales sobre los que se fundaron para poder ampliar su base electoral y así poder acceder a las instituciones. No obstante, como señalan Akkerman *et al.* (2016), esta explicación asume que los votantes siguen una distribución normal y que los partidos populistas necesitan una mayoría electoral amplia para acceder al Gobierno. En los sistemas multipartidistas europeos caracterizados por la formación de Gobiernos de coalición, sin embargo, los partidos políticos no tienen por qué conseguir una amplia mayoría electoral para acceder o mantenerse en el cargo, por lo que esta explicación parece más adecuada para sistemas de representación mayoritaria o donde la competición partidista sigue una lógica centripeta.

La segunda explicación se centra en la participación de los partidos populistas en las instituciones de gobierno. En las democracias europeas caracterizadas por la formación de Gobiernos de coalición, la inclusión en el Gobierno tendría un efecto moderador para el partido populista ante la necesidad de salvar las distancias políticas e ideológicas que existen entre los socios de coalición, normalmente con un partido establecido. Por tanto, se asume que los partidos populistas tienen que ajustar sus agendas y posiciones a las de los partidos establecidos en la medida en que la cooperación con estos suele ser la forma más común, sino la única, de acceder al cargo. La lógica en la que se sustenta esta tesis (la moderación como consecuencia de la necesaria colaboración con los partidos establecidos) puede aplicarse también a los supuestos de cooperación parlamentaria, es decir, cuando los partidos populistas sirven de apoyo parlamentario a los Gobiernos en minoría (*ibid.*, 2016). En estos casos, existen incentivos para que los partidos populistas cooperen con los partidos de Gobierno y hagan llegar así sus propuestas políticas a la agenda gubernamental.

La evolución que predice la tesis de la inclusión-moderación, por supuesto, no estaría exenta de problemas para los partidos populistas, en la medida en que este movimiento hacia «el *mainstream*» puede poner en riesgo la lealtad de los votantes más radicales y de los activistas del partido ante la pérdida de la «pureza ideológica». Asimismo, la aceptación de las reglas del juego y la disolución de las diferencias con los partidos establecidos para

facilitar la cooperación con estos podría dañar el perfil diferenciado y *anti-establishment* del actor populista, uno de los principales atractivos electorales de este tipo de organizaciones. En este sentido, podemos afirmar que los partidos populistas se enfrentan irremediamente a un «dilema institucional» tras los éxitos electorales iniciales (Taggart, 2000). Los actores populistas buscan diferenciarse de las élites políticas atacando duramente los privilegios de estas y desafiando las formas convencionales de hacer política, las cuales consideran alejadas del ciudadano ordinario. Este desafío a la política tradicional explica en gran parte el atractivo inicial de los actores populistas, especialmente en momentos de desconfianza y cinismo político. No obstante, el atractivo político basado en la novedad y en lo insólito corre el riesgo de diluirse cuando las formaciones populistas son absorbidas por la vida institucional y las formas convencionales de hacer política (id.), de forma que el propio éxito del populismo y su institucionalización dificultaría el mantenimiento de esta identidad populista. En términos similares se expresan Vallespín y Bascuñán (2018: 244), quienes consideran que la vida institucional «impone una inercia de consenso [...] frente a otra de confrontación que solo es posible a partir de la diferenciación nítida con el adversario político». Incluso en términos simbólicos, el tiempo institucional parece dificultar la cristalización de la lógica de acción política populista «abajo/arriba» en la medida en que la geografía del Congreso de los Diputados no diferencia entre este tipo de actores, sino que establece la disposición de sus diputados a partir de una orientación simbólica espacial «izquierda/derecha» (id).

En esta misma línea se posiciona Betz (2002), quien sostiene que la lógica de acción populista basada en la movilización del resentimiento puede explicar la irrupción electoral inicial de los partidos populistas, pero no su consolidación posterior. Para ello, diferencia entre la movilización inicial, basada en la novedad y la protesta, y el apoyo electoral sostenido en el tiempo. Según este autor, los partidos populistas solo consolidan su apoyo electoral en el largo plazo si consiguen identificarse con determinados problemas o asuntos importantes para el público y se presentan como actores competentes para resolverlos. En el caso del populismo excluyente o de derecha radical, el tema principal con el que suelen identificarse es la inmigración y la identidad nacional; mientras que el populismo de izquierda lo hace con cuestiones relacionadas con la justicia social y la redistribución de la riqueza (Fernández-García, 2021).

Por tanto, los partidos populistas deben enfrentarse a la disyuntiva de permanecer como actores diferenciados y confrontados con el *establishment* político —manteniendo así intacta su identidad populista, pero dificultando que sus demandas lleguen a la agenda gubernamental—, o bien dejarse llevar por la vida institucional y enmendar aquellos aspectos que puedan dificultar

la cooperación con los partidos establecidos —de forma que puedan presentarse como una opción responsable y útil para la ciudadanía, pero poniendo en riesgo su identidad populista—. El propio exlíder de la formación populista, Pablo Iglesias, planteaba este dilema en una intervención pública ante los éxitos electorales cosechados por la formación. Así, en 2016, Iglesias planteaba que «el debate que tenemos es [...] si Podemos tiene que seguir siendo populista o no»² en tanto que el partido formaba parte ya de las instituciones.

Considerando, por tanto, la revisión de la literatura mencionada hasta ahora, podríamos esperar que el mensaje populista de Podemos siguiera una tendencia decreciente como consecuencia de la mayor presencia del partido político en las instituciones democráticas y de sus aspiraciones para influir y/o formar parte del Gobierno. En este sentido, tras una fase inicial de irrupción electoral, el partido político ha ido mostrando sus intenciones de participar en el Gobierno: primero, cuando se ofreció a apoyar al Gobierno de minoría formado por el PSOE tras la moción de censura de 2018 y, segundo, en la campaña de las elecciones generales de abril de 2019, donde el líder del partido reclamaba ya explícitamente formar parte de un Gobierno de coalición³. Así, *la primera hipótesis sostiene que los mensajes populistas siguen una tendencia temporal decreciente en los programas electorales de Podemos*.

Otro factor que tener en cuenta en la evolución que sigue el populismo es el propio contexto y ambiente político en el que este se desenvuelve (Lisi *et al.*, 2019). Como se ha mencionado en la parte conceptual, el populismo como ideología delgada refleja el carácter incompleto y dependiente del contexto de este fenómeno (Taggart, 2017). El contexto socioeconómico, político e histórico es el que define, entre otras cuestiones, las oportunidades discursivas presentes en un momento y lugar determinado para los actores populistas. En el caso de Podemos, este partido irrumpe a principios de 2014 en un escenario caracterizado por una doble crisis política y económica. Por un lado, Podemos supo movilizar el descontento político y democrático reflejado en el movimiento 15-M, el cual demandaba una forma de hacer política diferente y que ponía de manifiesto el agotamiento del sistema bipartidista en España, muy dañado por los constantes escándalos de corrupción (Rodríguez-Aguilera de Prat, 2015; Torreblanca, 2015). Por otro lado, el partido político pudo capitalizar este descontento con el funcionamiento de la democracia y con la política convencional en un contexto de crisis económica que

² Iglesias, Pablo. 2016. Intervención en el acto de presentación del libro *Horizontes neoliberales en la subjetividad*, de Jorge Alemán, en *La Morada*, 5-10-2016. Disponible en: <https://bit.ly/34a9ILy> (última consulta: 9 de marzo de 2021).

³ Disponible en: <https://bit.ly/3J91RN7>.

le permitía conectar sus apelaciones *anti-establishment* con un programa socioeconómico de izquierdas y contrario a las políticas de austeridad (Della Porta *et al.*, 2017; Fernández-García y Luengo, 2018b; Uribe Otalora, 2017). En este sentido, que las políticas de austeridad fueran decididas por instancias supranacionales alejadas del escrutinio popular, como es la Troika, y fueran implementadas por los dos partidos mayoritarios del país, incluido el partido socialista, permitieron que la crisis económica fuera enmarcada como una crisis democrática y de representatividad. Este escenario facilitó, por tanto, que Podemos desarrollase un discurso contra las élites políticas del país, las cuales eran representadas como antidemocráticas —en tanto que no tenían en cuenta la voluntad de la gente ni ofrecían una alternativa política real— y como corruptas y contrarias a los intereses del pueblo.

A partir de 2017, sin embargo, con la recuperación económica más o menos encauzada, y con el liderazgo del partido mayoritario de centroizquierda renovado, las oportunidades discursivas para Podemos se fueron modificando. La crisis territorial que atraviesa el país, agravada tras la celebración del referéndum en Cataluña el 1 de octubre de 2017 y la declaración unilateral de independencia, eclipsaría en buena medida la crisis de representatividad que había dejado tras de sí los escándalos de corrupción y la gestión de la crisis económica por los dos partidos mayoritarios. En este contexto, las cuestiones identitarias y el debate sobre la unidad nacional ganarían visibilidad en el debate político, lo que, unido al desgaste del principal partido de derecha del país, facilitó la irrupción electoral de la formación de derecha radical, Vox, en 2018 y 2019 (Turnbull-Dugarte, 2019). No obstante, la agenda política de Vox no se ha limitado a combatir los nacionalismos periféricos, sino que también ha aprovechado la visibilidad que ha adquirido para denunciar la supuesta invasión migratoria, así como la llamada «dictadura de género» (Schwörer *et al.*, 2020), contribuyendo de este modo a la polarización ideológica del sistema de partidos español y de los propios ciudadanos. En este sentido, y como señala Orriols (2021), «los sentimientos de afecto y rechazo en la política española se estructuran cada vez menos en términos de trincheras partidistas y más en términos de trincheras ideológicas». Esto es, la polarización afectiva tiende a decrecer entre partidos del mismo bloque ideológico, sobre todo en la izquierda, a la par que crece la animadversión hacia los partidos del bloque ideológico contrario. Esta tendencia está relacionada con la polarización ideológica de los partidos políticos, así como con los acuerdos y conflictos entre los mismos (*id.*). Así, por ejemplo, la polarización afectiva entre los partidos de izquierda alcanzó niveles muy altos tras la irrupción de Podemos, cambiando de tendencia justo tras la moción de censura de Mariano Rajoy, momento en el que se abre el espacio de colaboración entre el PSOE y Podemos a nivel nacional (*id.*).

Recapitulando, esta investigación sostiene que la evolución del contexto socioeconómico y político en el que se desenvuelve Podemos, así como las propias estrategias y alianzas tejidas por la formación, ha podido cambiar su mensaje populista en al menos dos sentidos. En primer lugar, la alianza electoral con Izquierda Unida a partir de 2016, el surgimiento de la derecha radical en el país y la mayor colaboración con el principal partido de centroizquierda han reforzado el atrincheramiento ideológico de la formación en la izquierda. Ello puede favorecer que los mensajes populistas de Podemos se encuentren cada vez más adheridos a la ideología anfitriona del partido político. Como sostienen diferentes investigaciones, los partidos populistas de izquierda tienen como núcleo ideológico el socialismo democrático (ej. March, 2017), esto es, una agenda centrada en asuntos socioeconómicos como son la justicia social y la redistribución de la riqueza. Por tanto, se espera que los mensajes populistas de Podemos se encuentren cada vez más adheridos a esta agenda socioeconómica. En consecuencia, *la segunda hipótesis de la investigación sostiene que los mensajes populistas de Podemos se encuentran cada vez más supeditados a la agenda socioeconómica del partido.*

En segundo lugar, estos cambios en el contexto socioeconómico y, sobre todo, político, puede impactar en la construcción del «enemigo del pueblo» que realiza Podemos. Si en una fase inicial Podemos surge con un fuerte discurso *anti-establishment*, en el que ataca a la «casta política» sin diferenciación ideológica o moral alguna (estrategia de desdiferenciación), se espera que los cambios acontecidos en las alianzas electorales y parlamentarias, así como en el sistema de partidos con la irrupción de Vox, tengan un impacto en el discurso antagonista de la formación. Estos cambios tenderían a reflejar la mayor polarización entre bloques ideológicos en detrimento de la estrategia de desdiferenciación inicial por la cual «todos los políticos son iguales». Por tanto, *la tercera hipótesis de la investigación apunta que el enemigo de los intereses del pueblo queda definido en términos ideológicos en los últimos programas electorales presentados por Podemos.*

IV. METODOLOGÍA

Para contrastar las hipótesis de la investigación se ha llevado a cabo un análisis de contenido de los programas electorales presentados a nivel nacional desde las elecciones europeas de 2014 hasta las últimas elecciones europeas de 2019. En primer lugar, como muchos estudios en la materia ponen de manifiesto, los programas electorales son documentos oficiales, escritos, accesibles y comparables entre sí, que ofrecen una descripción completa y estructurada de las posiciones de los partidos políticos en diferentes asuntos, así como de

las grandes líneas ideológicas que siguen estas organizaciones (March, 2017; Manucci y Weber, 2017; Rooduijn y Akkerman, 2015; Rooduijn *et al.*, 2014; Fernández-García y Luengo, 2018a). En segundo lugar, esta investigación busca analizar la evolución que ha seguido los principales elementos del populismo en los programas electorales de la formación. En este sentido, el análisis de contenido resulta una técnica de investigación adecuada en tanto que tiene como objetivo la caracterización del discurso y permite la presentación de los datos de forma estructurada y sistemática (Alonso *et al.*, 2012) facilitando, por tanto, el análisis de los documentos a lo largo del tiempo.

Se han analizado un total de seis programas electorales correspondientes a las elecciones europeas de 2014 y 2019, las elecciones generales de 2015, 2016 y 2019 (abril) y las elecciones autonómicas de 2015 (se analiza el programa marco que presentó la formación a nivel nacional). El sistema de categorías está inspirado en la definición de populismo presentada por Mudde (2004) en la sección teórica, así como la operacionalización realizada por otras investigaciones empíricas que parten de esta definición (March, 2017; Fernández-García y Luengo, 2018a; 2020). Estas investigaciones encontraron que las referencias positivas al pueblo son muy frecuentes tanto en formaciones populistas como no populistas, siendo el carácter antagonista que contrapone la idea de pueblo contra las élites el elemento que realmente distingue al populismo⁴. Por tanto, el análisis se centrará en aquellos elementos del populismo que mejor distinguen a este fenómeno político, a saber: el antielitismo y la radicalización de la soberanía popular. El primer elemento introduce el carácter antagonista de la política y la sociedad necesario para definir el populismo: un conflicto vertical que contrapone los intereses de los de «abajo» frente a los de «arriba». El segundo, por su parte, también muestra una concepción antielitista de la política y centrada en el pueblo por el cual la gente corriente, y no los políticos, deberían tomar las principales decisiones políticas de la comunidad. Por tanto, el análisis empírico ha seguido las siguientes categorías:

- a) *Antielitismo*. Referencias negativas a las élites, ya sean políticas, económicas o de otra índole, o a la élite en general (p. ej. «los poderosos»); a intereses especiales y prácticas perniciosas practicadas por los actores poderosos que dañan el interés general o el interés del pueblo; así

⁴ Luke March (2017) denominó estas referencias positivas hacia el pueblo o de cercanía al mismo por parte de partidos no populistas como «demoticismo», es decir, una aproximación al pueblo sin construir una identidad antagonista como realiza el populismo.

como medidas para acabar con los privilegios de los poderosos o sectores privilegiados de la sociedad. Esta categoría ha sido medida de dos formas: una, de forma más restrictiva, que solo ha tenido en cuenta aquellas frases que hacían referencia negativa a las élites en contraposición explícita a los intereses del pueblo, a la gente, a lo público o al bien común; y otra, más amplia, en la que se han incluido todas aquellas referencias negativas a las élites, los intereses especiales y las prácticas perniciosas de estos grupos poderosos. Ejemplo de frase codificada como antielitismo: «Por tanto, la solución requiere inteligencia y nuevas perspectivas: esas que hasta ahora se han ignorado porque no interesaban al entramado de poderes políticos y financieros, un entramado ciego al bien común.» (Programa elecciones autonómicas, 2015, p. 11).

- b) *Soberanía popular*. Referencias positivas al poder del pueblo o a la soberanía popular; propuestas para empoderar a la gente; mecanismos de participación que permitan la expresión directa de la voluntad popular como los referéndums o iniciativas populares. Ejemplo de frase codificada como soberanía popular: «Garantizar que toda decisión que se tome en las instituciones europeas y sea de gran calado para la ciudadanía deba ser refrendada obligatoriamente por esta.» (Programa elecciones europeas, 2014, p. 29).

La unidad de registro o de codificación es la frase (en total, 5696 frases). En relación con las diferentes longitudes de los programas electorales analizados, se ha seguido la estrategia de Rooduijn *et al.* (2014), por la cual las frases de los programas más largos tienen más peso que las frases de los programas más cortos. La razón tras esta decisión es que los programas más largos y detallados contienen en proporción menos frases populistas que los programas más cortos y concisos (*íd.*). Por tanto, se han calculado el número medio de frases de los seis programas electorales y los valores Z de cada uno. En función de los valores Z obtenidos, se ha realizado una ponderación de los programas⁵.

⁵ El valor Z permite determinar a cuántas unidades de desviación estándar se encuentra por encima o por debajo de la media un punto de datos (en esta investigación, cada programa electoral). Para cada programa con un valor Z entre 1 y 2, se da un peso de 1,3; para los programas con un valor Z de 2 o más, se da un peso de 1,5; para los programas con un valor Z entre -1 y -2, se da un peso de 0,7; y para los programas con un valor Z de -2 o menos, se da un peso de 0,5. Solo el programa electoral de las elecciones generales de 2015 ha obtenido un valor Z mayor que 1, por tanto, ha sido el único al que se ha aplicado la ponderación (en este caso, de 1,3).

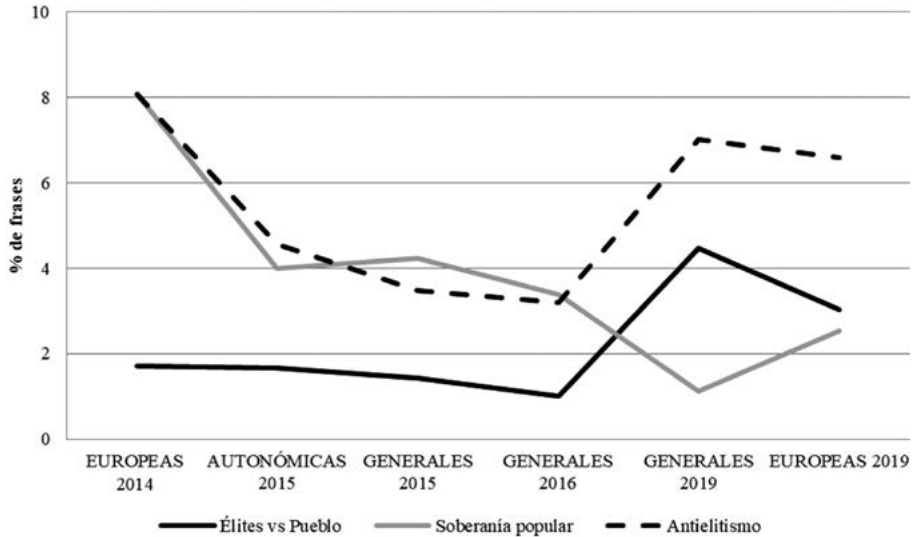
Por último, la codificación se ha realizado por un único codificador siguiendo el mismo sistema de codificación de una investigación anterior —el indicado en las categorías anteriores— (Fernández-García y Luengo, 2018a), que mostró altos índices de fiabilidad, tanto entre codificadores (*test-test*) como de estabilidad (*test-retest*).

V. RESULTADOS

El gráfico 1 muestra la evolución que ha seguido los elementos que definen el populismo en los seis programas electorales presentados por Podemos a nivel nacional desde 2014 a 2019. Como se puede observar, las referencias negativas hacia las élites, ya sea contraponiéndolas explícitamente a los intereses del pueblo (*élites vs. pueblo*) o no (*antielitismo*), han seguido una tendencia decreciente desde el programa presentado en las elecciones europeas de 2014 hasta el programa presentado en las elecciones generales de 2016 (pasa del 1,7 % de las frases al 1 %; y del 8 % al 3,1 % respectivamente). No obstante, se produce un considerable aumento de las referencias negativas a las élites en los programas presentados para las elecciones generales de abril de 2019 (4,47 % y 7 %) y las europeas de 2019 (3 % y 6,6 %). Por lo que respecta a las referencias positivas a la soberanía popular, estas también siguen una tendencia decreciente con excepción del último programa presentado para las elecciones europeas de 2019. El máximo porcentaje de frases que hacen referencia a la soberanía popular se encuentran en el programa de las elecciones europeas de 2014 (8 %) y descienden hasta alcanzar el mínimo en el programa de las elecciones generales de 2019 (1,1 %), subiendo ligeramente en el programa de las europeas de 2019 (2,5 %).

Con la excepción de los últimos programas electorales presentados para las elecciones de 2019, la evolución decreciente que ha seguido los elementos característicos del mensaje populista es coherente con lo establecido en la hipótesis 1. No obstante, estos elementos vuelven a ganar presencia en los programas electorales del partido presentados en 2019, lo que podría estar relacionado con el supuesto caso de espionaje dirigido contra Podemos y sus dirigentes por parte de la «policía patriótica» del anterior Gobierno del Partido Popular y que estalló justo antes de las elecciones generales de 2019. En este sentido, el programa para las elecciones generales de 2019 hace referencia a las «cloacas» del Estado, aludiendo al uso de la policía por parte del Gobierno del Partido Popular, y con la connivencia de algunos medios de comunicación, para desprestigiar a Podemos. Por tanto, la hipótesis 1 no puede confirmarse plenamente, en tanto que en los programas electorales presentados en 2019 rompen con la tendencia decreciente de los anteriores.

Gráfico 1. *Evolución de los mensajes populistas en los programas electorales de Podemos (% de frases populistas sobre el total de frases del programa, 2014-2019)*⁶

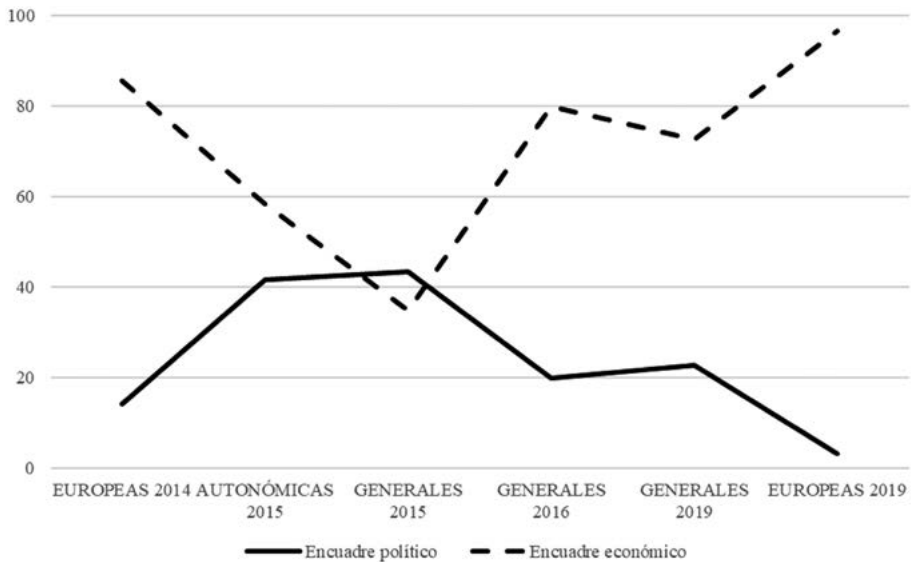


Fuente: elaboración propia.

En relación con el encuadre dominante en las referencias que expresan un conflicto entre los intereses de las élites frente a los del pueblo o el bien común, el gráfico 2 muestra que, si bien en el primer programa presentado para las elecciones europeas de 2014 se parte de un encuadre económico dominante, este pasa a descender a favor de un encuadre más político. El encuadre político gana peso en las elecciones autonómicas y generales de 2015, cuando Podemos consigue posicionarse entre los tres partidos más votados a nivel nacional. Este encuadre se encuentra caracterizado principalmente por referencias negativas a la corrupción de la clase política; los privilegios de las élites políticas y las puertas giratorias; a la injerencia de los intereses partidistas y gubernamentales en sectores e instituciones que deberían permanecer independientes del poder político (Universidad, poder judicial, Administración pública, etc.); así como al funcionamiento de las instituciones en general, o de instituciones específicas (p. ej. monarquía). En estas elecciones, Podemos busca posicionarse como un actor político diferenciado de la clase

⁶ Número total de frases por programa: 409 (europeas 2014), 724 (autonómicas 2015), 2090 (generales 2015), 501 (generales 2016), 984 (generales 2019), 988 (europeas 2019).

Gráfico 2. *Encuadre dominante en los mensajes populistas (% sobre el total de frases élites vs. pueblo) de los programas electorales de Podemos (2014-2019)*



Fuente: elaboración propia.

política, presentándose como alternativa «frente a quienes creen, en definitiva, que se puede gobernar para la gente sin la gente» (2015a: 11).

No obstante, a partir del programa presentado en las elecciones generales de 2016, cuando se acuerda la alianza electoral con Izquierda Unida, el encuadre económico vuelve a ganar peso frente al político, apoyando de este modo la segunda hipótesis. Este encuadre económico está caracterizado por ataques dirigidos hacia los bancos, instituciones financieras, grandes corporaciones, lobbies industriales y los grandes poderes económicos y financieros en general. Según este encuadre, los poderes económicos utilizan su posición de privilegio para hacer prevalecer sus intereses frente a los de la gente corriente, los trabajadores, las pequeñas empresas o el bien común. Este argumento es utilizado en diferentes ámbitos, pero hace referencia principalmente al sector energético y financiero, la vivienda (este último en los programas de 2019), los medios de comunicación y, en menor medida, a la cultura y el medio ambiente. A modo de ejemplo, en el programa de las elecciones europeas de 2019, cuando este encuadre alcanza el pico máximo del período analizado, el partido señala lo siguiente: «La salud de la democracia exige que quienes tienen un enorme poder financiero [en alusión a los bancos y fondos financieros] no puedan aprovecharlo para controlar también la comunicación y la formación de

opinión pública» (2019b: 22). Asimismo, este encuadre recoge referencias negativas a la connivencia de intereses económicos y políticos («el *bailar pegados* de los grandes poderes económicos con las principales instituciones democráticas») en detrimento de los intereses generales, así como a la influencia que ejercen los poderes económicos en la labor de los poderes públicos. Denuncia esta situación, por ejemplo, cuando señala que: «La promesa de ocupar puestos en los consejos de administración de grandes empresas o de beneficiarse de sus altas retribuciones tras salir del servicio público conlleva la predisposición, por parte de las personas que hasta entonces desempeñaban una función dentro de las instituciones del Estado, a actuar contra el pueblo y a favor de unos pocos» (2019a: 50). De este modo, el partido denuncia cómo las instituciones y los actores políticos son utilizados por los grandes poderes económicos para satisfacer sus propios intereses. Así, el programa electoral de las elecciones europeas de 2019 señala que: «Debe impedirse que los poderes económicos y financieros pongan a su servicio a las instituciones mediante una ilegítima influencia en el proceso legislativo» (2019b: 41).

Desde un punto de vista cualitativo, la evolución que sigue el eje de conflicto que contraponen los intereses de los poderosos frente a los de la gente corriente, permite diferenciar dos etapas. La primera, comprende los programas electorales de las elecciones europeas de 2014, las autonómicas de 2015 y las generales de 2015-2016. La segunda, incluye los programas electorales presentados para las elecciones generales y europeas de 2019. En la primera etapa, la formación política dirige duros ataques hacia la clase política o la «casta política» (2015a: 67), las instituciones y «los poderosos» (2015b: 11). No obstante, estos ataques se realizan de forma indiferenciada, esto es, generalizando a todos los políticos e instituciones y sin identificarlos en términos ideológicos. Así, por ejemplo, se encuentran referencias negativas a la clase política como la siguiente: «como hemos dicho desde el principio: somos gente; no somos políticos» (2015a: 13). Asimismo, es posible identificar un fuerte antinstitucionalismo en los programas presentados entre 2014 y 2016, por ejemplo, cuando señalan que: «Sabemos y sentimos que somos mayoría las personas hartas de ver a las instituciones defendiendo los intereses de los poderosos mientras permanecen indiferentes a los problemas de la gente» (2015b: 11). En la segunda etapa, por el contrario, las instituciones son presentadas generalmente como presas de los intereses de determinados actores, en especial, los «corruptos» y los grandes poderes económicos. A modo de ilustración, en el programa de las elecciones generales de 2019 señalan que «los corruptos capturan las instituciones públicas para que en ellas se decida a favor de unos pocos y en contra de la mayoría» (2019a: 47).

No obstante, la diferencia fundamental entre ambas etapas tiene que ver con la identificación ideológica del enemigo contra el que se dirigen. En la

primera etapa, solo se encuentra una mención al neoliberalismo haciendo referencia a la Unión Europea: «La Europa neoliberal y antidemocrática» (2014: 11) y dos referencias a resarcir a las víctimas del fascismo en España (programas de 2014 y 2016). En la segunda etapa, por el contrario, se hacen hasta cinco referencias negativas a la derecha y a la extrema derecha, las cuales estaban completamente ausentes en los programas anteriores. Así, por ejemplo, el programa electoral de las elecciones generales de 2019 señala que «las derechas de Aznar quieren enfrentar a los distintos pueblos de este país» (2019a: 101). El programa de las europeas de 2019 también alerta de «la emergencia de un eje reaccionario, liderado por Salvini, Orban y Le Pen, al que ahora se suman las derechas españolas con la intención de liquidar los valores y la identidad europeas al ritmo de un discurso autoritario, xenófobo, homófobo y misógino.» (2019b: 5). De este modo, tanto a nivel nacional como europeo, los últimos programas presentados por la formación consideran a la derecha política como una amenaza a la libertad e igualdad; y, al hacerlo, posicionan a la propia formación en el bloque de izquierda. Además de estas referencias expresas a la derecha política, los últimos programas presentados en 2019 también hacen numerosas alusiones negativas a los sectores reaccionarios y conservadores de la sociedad. Finalmente, se encuentran hasta siete referencias al neoliberalismo en el programa electoral de las europeas de 2019, característica que se encontraba ausente en el resto de programas electorales (solo en el programa de las europeas de 2014 hay una referencia al neoliberalismo). El argumento principal a este respecto sostiene que la Unión Europea y sus actores principales han abrazado el neoliberalismo, causa de las migraciones forzadas, la desigualdad social y la precariedad laboral: «El marco político actual de la Unión, bajo la clave de bóveda del Tratado de Lisboa, hace del neoliberalismo ley» (2019b: 7).

Encontramos, por tanto, una identificación ideológica de los enemigos contra los que se dirige la formación tal y como sostenía la tercera hipótesis de la investigación. En los programas anteriores, los enemigos de los intereses del pueblo eran principalmente «la casta» y «los políticos» sin distinción ideológica, de forma que las referencias específicas a los partidos mayoritarios se limitaban a señalar algunas medidas que habían adoptado y que prometían revertir (reforma laboral, reforma del artículo 135 de la Constitución, etc.). En los últimos programas presentados en 2019, sin embargo, la formación populista identifica expresamente a las «derechas de Aznar», al «neoliberalismo dominante» y al «eje reaccionario» que está emergiendo en toda Europa como una amenaza a los intereses del pueblo. Ante esto cabe preguntarse qué imagen se proyecta en los últimos programas electorales del principal adversario electoral de Podemos, el Partido Socialista Obrero Español. En este sentido, el programa de las elecciones generales de 2019 comienza señalando

que los españoles tienen tres opciones electorales: «cualquiera de los tres partidos de Aznar, el PSOE o Unidas Podemos» (2019a: 5). «Los tres de Aznar» son presentados como la opción reaccionaria que quiere llevar al país al pasado, como una amenaza a las libertades civiles y a los derechos de las mujeres y como la opción que busca aumentar los privilegios de los grandes poderes económicos. Esto supone que la formación populista considera al PSOE como una opción política e ideológicamente diferenciada de «las tres derechas», lo que implica un cambio con respecto a la estrategia de desdiferenciación de los primeros años, por la cual las élites políticas no presentaban diferencia ideológica o moral alguna. En esta etapa, por el contrario, Podemos considera de forma indirecta al PSOE como parte del bloque de izquierda, pero dentro de este, lo caracteriza como la opción más conservadora y cobarde. A este respecto, el programa de las elecciones generales de 2019 señala que: «Cada vez que hay que enfrentarse a las eléctricas, a la banca o a los fondos buitres para defender los derechos de la gente, al PSOE le tiemblan las piernas» (2019a: 5).

VI. CONCLUSIONES

En 2014 emerge, por primera vez, una formación populista con relevancia a nivel nacional en España. Desde su fundación, Podemos ha obtenido representación legislativa en todos los niveles territoriales del país, así como representación ejecutiva a nivel autonómico y local, y tras las elecciones de 2019, también a nivel nacional. No obstante, las condiciones específicas de crisis económica y política (recesión económica, políticas de austeridad y escándalos de corrupción de los principales partidos políticos del país) que facilitaron la irrupción electoral de la formación populista (Fernández-García y Luengo, 2018b; Uribe Otalora, 2017) podrían considerarse hoy en día prácticamente superadas o, al menos, eclipsadas por los nuevos desafíos que afronta el país (la crisis territorial y, posteriormente, la crisis sanitaria, han eclipsado en buena parte las anteriores). En este sentido, el cambio de escenario económico y político podría considerarse un desafío para la formación, en tanto que las preocupaciones actuales han configurado unas oportunidades discursivas muy diferentes de las que facilitaron la irrupción electoral de Podemos en 2014-2016 (ganan peso, por ejemplo, las cuestiones relacionadas con la identidad nacional y, posteriormente, con la gestión sanitaria). Asimismo, el propio éxito de la formación y su plena participación en las instituciones políticas, en alianza con la izquierda radical y en colaboración con el centroizquierda, podrían poner en peligro su identidad populista. En este sentido, el partido se ha enfrentado a tensiones internas entre quienes quieren recuperar

«la calle» y quienes quieren consolidar su presencia en las instituciones (Lobera y Parejo, 2020), así como entre quienes quieren mantener la esencia populista y quienes quieren consolidar su posición como partido de izquierda (p. ej. el conflicto entre Pablo Iglesias y el que fuera su número dos, Íñigo Errejón, que terminó con la ruptura de este último y la formación de Más País) (Vallespín y Bascañán, 2018). Por último, los propios cambios acontecidos en el sistema de partidos con el auge de la derecha radical han favorecido el atrincheraimiento ideológico de los partidos, incluido Podemos. Considerando, por tanto, los cambios económicos y políticos en el país, así como la propia evolución electoral e institucional del partido, este artículo tenía como objetivo analizar la evolución que ha seguido el populismo en el discurso de Podemos.

Los resultados sugieren, en primer lugar, que la presencia de los elementos populistas ha seguido una tendencia decreciente desde 2014 hasta 2016, volviendo a incrementar su peso en los últimos programas electorales de 2019. Este repentino ascenso del discurso populista de los últimos programas electorales podría estar relacionado con el escándalo de la «policía patriótica» que denunció la formación en los meses previos a las elecciones generales de 2019. Este caso les permitiría denunciar el uso que determinadas élites políticas hacen de las instituciones para satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar, se ha identificado una tendencia a partir de 2016 por la cual el encuadre económico gana peso frente al político en las frases de los programas que expresan un conflicto entre los intereses de los más poderosos y los intereses generales o de la gente corriente. Esta evolución estaría en consonancia con la alianza del partido con la izquierda tradicional del país, Izquierda Unida, una alianza que lo ha posicionado indudablemente en el espacio ideológico de la izquierda. Asimismo, esta evolución es coherente con el cambio de la cronología de la crisis en el discurso de la formación que apuntaba Franzé (2017) por la cual, esta pasa del *Régimen del 78* (de carácter político) a las políticas neoliberales que dieron respuesta a la crisis de 2008 (de carácter económico). En último lugar, el análisis del mensaje populista de los programas electorales permite identificar dos etapas dentro de la formación. La primera, que comprende los programas presentados entre 2014 y 2016, estaría caracterizada por un mayor antiinstitucionalismo y una crítica generalizada hacia las élites políticas, sin distinción de estas en términos ideológicos. En la segunda etapa, característica de los programas de 2019, el discurso contra las instituciones se suaviza y se consideran como presas de los intereses de «los poderosos». Asimismo, en esta etapa se produce una clara identificación ideológica de los enemigos del pueblo: «las tres derechas» españolas, el «eje reaccionario» europeo y «el neoliberalismo dominante en Europa». En este sentido, el PSOE queda representado como una organización diferenciada ideológicamente del bloque de derecha. No obstante, ello no implica la ausencia de ataques hacia

la formación mayoritaria de centroizquierda, la cual es presentada como una opción cobarde e incapaz de enfrentarse a los intereses de los grandes poderes económicos.

Recapitulando, el análisis no permite concluir que los elementos característicos del populismo hayan sufrido un descenso generalizado en los programas electorales de Podemos como consecuencia de la institucionalización que ha experimentado el partido y la reciente colaboración con el partido de centroizquierda en las instituciones legislativas y ejecutivas. Este resultado estaría en línea con el estudio comparado de Schwörer (2021) que pone en cuestionamiento la tesis de la inclusión-moderación. Este autor concluye que la participación de los partidos populistas en coaliciones de gobierno no se traduce necesariamente en una reducción del grado de populismo de estas formaciones, sino más bien en un cambio del tipo de élites a los que se dirigen los ataques populistas. En este sentido, el análisis de los programas de Podemos ha identificado una mayor presencia del encuadre económico frente al político, por el cual los ataques a los grandes intereses económicos se vuelven más frecuentes, así como un importante cambio cualitativo por el cual, el enemigo queda completamente retratado en términos ideológicos —la derecha política y el neoliberalismo—. Nuestros resultados sugieren, por tanto, que más que un declive del discurso populista como tal, el populismo de Podemos aparece cada vez más adherido a la ideología anfitriona del partido. Esto es, los mensajes populistas de Podemos se encuentran cada vez más supeditados a su agenda socioeconómica de izquierda y en contraposición con el bloque ideológico de derecha. O, dicho de otro modo, el eje «arriba/abajo» queda redefinido en el discurso de la organización de forma que «los poderosos» quedan representados principalmente en términos económicos y se reconocen matices ideológicos a la hora de atacar a la clase política.

En cuanto a los factores que explican estos cambios en la identidad y discurso del partido, vemos que, si bien la presencia del partido en las instituciones no ha resultado en un declive generalizado del discurso populista, sí ha afectado al tipo de mensaje populista desarrollado. En primer lugar, y como ya adelantara el estudio de Franzé (2017), el discurso contra las instituciones se suaviza de forma que ya no sigue una lógica de impugnación, sino de regeneración. El problema ya no es tanto el diseño institucional del país, sino las personas y los grupos que ocupan y utilizan dichas instituciones. En segundo lugar, la mayor orientación del partido político hacia las instituciones ejecutivas del país ha sido posible por la creciente colaboración con el partido mayoritario de centroizquierda. Esta colaboración dificulta sostener de forma coherente un discurso de demonización generalizada de la clase política por el cual «todos los políticos son iguales». Los cambios en el contexto socioeconómico y político explican también la evolución del

mensaje populista de Podemos. La crisis territorial, agravada a partir de 2017, dio impulso electoral a la derecha radical, que además de radicalizar las posiciones en torno a la unidad nacional, habría contribuido a una mayor polarización ideológica izquierda/derecha en el sistema de partidos español. En esta investigación sostenemos que el mensaje populista de Podemos tiende a reflejar este atrincheramiento ideológico del sistema de partidos en detrimento de la estrategia de desdiferenciación inicial por la cual se atacaba a la clase política sin distinciones ideológicas. En este sentido, los cambios apuntados en la formación y en sus competidores parecen confirmar que la competición partidista española vuelve a tener como protagonista el eje izquierda/derecha —y centro/periferia—, confrontando en la actualidad a dos grandes bloques ideológicos (VOX-PP-Cs/PSOE-Podemos). De este modo, el eje nueva/ vieja política (Podemos-Cs/PSOE-PP) que irrumpió con fuerza entre 2014 y 2016 podría considerarse eclipsado hoy por los ejes tradicionales de la política española.

Bibliografía

- Akkerman T., De Lange S. L. y Rooduijn, M. (2016). Inclusion and Mainstreaming? Radical Right-Wing Populist Parties in the New Millennium. En T. Akkerman, S. L. De Lange y M. Rooduijn (eds). *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream?* (pp. 1-28). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315687988>.
- Albertazzi, D. y McDonnell, D. (2008). Introduction: The Sceptre and the Spectre. En D. Albertazzi y D. McDonnell (eds.). *Twenty-First Century Populism* (pp. 1-11). New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230592100_1.
- Alonso, S., Volkens, A. y Gómez, B. (2012). *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Arroyas, E. y Pérez Díaz, P. L. (2016). La nueva narrativa identitaria del populismo: un análisis del discurso de Pablo Iglesias (Podemos) en Twitter. *Cultura, Lenguaje y Representación*, 1, 51-63. Disponible en: <https://doi.org/10.6035/clr.2016.15.4>.
- Aslanidis, P. (2015). Is Populism an Ideology? A Refutation and a New Perspective. *Political Studies*, 64 (1), 88-104. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12224>.
- Betz, H. G. (2002). Conditions favouring the success and failure of radical right-wing populist parties in contemporary democracies. En Y. Mény y Y. Surel (eds.). *Democracies and the populist challenge* (pp. 197-213). London: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781403920072_11.
- Canovan, M. (2002). Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy. En Y. Mény y Y. Surel (eds.). *Democracies and the populist challenge* (pp. 25-44). London: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781403920072_2.
- Castaño, P. (2019). Populismo de izquierda en Europa: una comparación entre Podemos y la Francia Insumisa. *Revista de Estudios Políticos*, 184, 41-65. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.184.02>.

- De Cleen, B. y Stavrakakis, Y. (2017). Distinctions and Articulations: A Discourse Theoretical Framework for the Study of Populism and Nationalism. *Javnost-The Public*, 24 (4), 301-319. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13183222.2017.1330083>.
- De Lange, S. L. y Art, D. (2011). Fortuyn versus Wilders: An Agency-Based Approach to Radical Right Party Building. *West European Politics*, 34 (6), 1229-1249. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.616662>.
- Della Porta, D., Fernández, J., Kouki, H. y Mosca, L. (2017). *Movement Parties Against Austerity*. Cambridge: Polity Press.
- Errejón, I. y Mouffe, C. (2015). *Construir pueblo: Hegemonía y radicalización de la democracia*. Madrid: Ícara.
- Fernández-García, B. (2021). The triumph of (underlying)ideology over populism in Western Europe. *Frontiers in Political Science*, 3, 39. Disponible en: <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.667320>.
- Fernández-García, B. y Luengo, O. G. (2018a). Populist parties in Western Europe. An analysis of the three core elements of populism. *Communication and Society*, 31 (3), 57-76.
- Fernández-García, B. y Luengo, O. G. (2018b). Diferentes vías, un mismo resultado: el éxito electoral de los partidos populistas en Europa Occidental. Una propuesta de análisis. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 45-72. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.48.02>.
- Fernández-García, B. y Luengo, O. G. (2020). Populist contagion or anti-elitism in opposition? PSOE's response to the emergence of Podemos. *Revista Española de Ciencia Política*, 54, 13-37. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.54.01>.
- Franzé, J. (2017). La trayectoria del discurso de Podemos: del antagonismo al agonismo. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 219-246. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.44.09>.
- Hawkins, K. A. (2009). Is Chávez Populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 42 (8), 1040-1067. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414009331721>.
- Hawkins, K. A. y Rovira Kaltwasser, C. (2017). The Ideational Approach to Populism. *Latin American Research Review*, 52 (4), 513-528. Disponible en: <https://doi.org/10.25222/larr.85>.
- Ivaldi, G. et al. (2017). Varieties of Populism across a Left-Right Spectrum: The Case of the Front National, the Northern League, Podemos and Five Star Movement. *Swiss Political Science Review*, 23 (4), 354-376. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/spsr.12278>.
- Lisi, M., Llamazares, I. y Tsakatika, M. (2019) Economic crisis and the variety of populist response: evidence from Greece, Portugal and Spain. *West European Politics*, 42 (6), 1284-1309. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1596695>.
- Lobera, J. y Parejo, D. (2020). La tensión entre institucionalización y movilización. Los conflictos internos en SYRIZA y Podemos. *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 19, 8.
- Manucci, L. y Weber, E. (2017). Why The Big Picture Matters: Political and Media Populism in Western Europe since the 1970s. *Swiss Political Science Review*, 23 (4), 313-334. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/spsr.12267>.
- March, L. (2017). Left and right populism compared: The British case. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19 (2), 282-303. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1369148117701753>.

- Marcos-Marne, H. (2020). A Tale of Popçlism? The Determinants of Voting for Left-Wing Populist Parties in Spain. *Political Studies*, 69 (4), 1053-1071. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032321720950215>.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39 (4), 542-563. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Mudde, C. y Rovira Kaltwasser, C. (2013). Populism. En M. Freedon, L. T. Sargent y M. Stears (eds.). *Oxford Handbook of Political Ideologies* (pp. 493-512). Oxford: Oxford University Press.
- Olivas Osuna, J. J. (2020). From chasing populists to deconstructing populism: A new multidimensional approach to understanding and comparing populism. *European Journal of Political Research*, 60 (4), 829-853. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12428>.
- Orriols, L. (2021). La polarización afectiva en España: bloques ideológicos enfrentados. Agenda Global. *EsadeEcPol Insign*, 28, 1-14. Disponible en: <https://bit.ly/3rsN9u0>.
- Podemos (2014). *Documento final del programa colaborativo*. Disponible en: <https://bit.ly/3Hvdqxt>.
- Podemos (2015a). *El programa del cambio. Elecciones autonómicas de 2015*. Disponible en: <https://bit.ly/34aaqbG>.
- Podemos (2015b). *Queremos, sabemos, podemos. Un programa para cambiar nuestro país. Elecciones generales, 20 de diciembre de 2015*. Disponible en: <https://bit.ly/3gogkZ4>.
- Podemos (2016). *Podemos. 26J*. Disponible en: <https://bit.ly/3roKPV6>.
- Podemos (2019a). *Programa de Podemos para un nuevo país*. Disponible en: <https://bit.ly/3s-jUaNd>.
- Podemos (2019b). *Programa de Podemos para una Europa con más democracia, derechos, justicia y futuro*. Disponible en: <https://bit.ly/3sfuT6O>.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, C. (2015). Semejanzas y diferencias entre el Movimiento 5 stelle y Podemos. *SocietàMutamentoPolitica*, 6 (11), 51-74.
- Rodríguez-Teruel, J., Barrio, A. y Barberà, O. (2016). Fast and Furious: Podemos' Quest for Power in Multi-level Spain. *South European Society and Politics*, 21 (4), 561-585. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1250397>.
- Rooduijn, M., De Lange, S. y Van der Brug, W. (2014). A populist Zeitgeist? Programmatic contagion by populist parties in Western Europe. *Party Politics*, 20 (4), 563-575. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068811436065>.
- Rooduijn, M. y Akkerman, T. (2015). Flank attacks Populism and left-right radicalism in Western Europe. *Party Politics*, 1-12.
- Schwörer, J. (2021). Less Populist in Power? Online Communication of Populist Parties in Coalition Governments. *Government and Opposition*, 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/gov.2021.2>.
- Schwörer, J., Romero-Vidal, X. y Fernández-García, B. (2020). The Religious Dimensions of the Spanish Radical Right: Voters, Ideology and Communication of Vox. En A. Hennig y M. Weiberg-Salzmann (eds.). *Illiberal Politics and Religion in Europe and Beyond: Concepts, Actors, and Identity Narratives* (pp. 183-212). Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Stoehrel, R. F. (2016). The regime's worst nightmare: the mobilization of citizen democracy. A study of Podemos' (aesthetic) populism and the production of affect in political

- discourse. *Cultural Studies*, 31 (4), 543-579. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09502386.2016.1264004>.
- Taggart, P. (2000). *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Taggart, P. (2004). Populism and representative politics in contemporary Europe. *Journal of Political Ideologies*, 9 (3), 269-288. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1356931042000263528>.
- Taggart, P. (2017). Populism in Western Europe. En C. Rovira Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo y P. Ostiguy (eds.). *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 1-18). Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198803560.013.12>.
- Tarditi, V. y Vittori, D. (2019). What are we gonna be when we grow up? SYRIZA's institutionalisation and its new «governing party» role. *Communist and Post-Communist Studies*, 52, 25-37. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2019.02.004>.
- Torreblanca, J. I. (2015). *Asaltar los cielos. Podemos o la política después de la crisis*. Barcelona: Debate.
- Turnbull-Dugarte, S. J. (2019). Explaining the end of Spanish exceptionalism and electoral support for Vox. *Research and Politics*, 6 (2), 2053168019851680. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2053168019851680>.
- Uribe Otorola, A. (2017). El populismo como vanguardia del desencanto político en Europa: el fenómeno «Podemos» en España. *Revista de Estudios Políticos*, 177, 213-255. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.07>.
- Vallespín, F. y Bascuñán, M. M. (2018). *Populismos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Van Kessel, S. (2015). *Populist Parties in Europe. Agents of Discontent?* London: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137414113>.
- Vittori, D. (2017). Re-conceptualizing populism: Bringing a multifaceted concept within stricter borders. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 43-65. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.44.02>.

EL GENERAL FRANCO ANTE LOS REPORTEROS EXTRANJEROS. LA OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA Y LAS ENTREVISTAS AL DICTADOR (1958-1968)

General Franco and foreign reporters.
The Diplomatic Information Office and the interviews
with the dictator (1958-1968)

ÁLVARO DE DIEGO GONZÁLEZ

Universidad CEU San Pablo
alvaro.diegogonzalez@ceu.es

Cómo citar/Citation

Diego González, Á. de (2022).

El general Franco, ante los reporteros extranjeros. La Oficina de
Información Diplomática y las entrevistas al dictador (1958-1968).
Revista de Estudios Políticos, 195, 125-155.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.195.05>

Resumen

Adolfo Martín-Gamero, director de la Oficina de Información Diplomática, tramitó las entrevistas que Franco celebró con periodistas de la prensa internacional entre 1958 y 1968. Basándose en documentación inédita de la Real Academia de la Historia, este estudio analiza el contexto y contenido de aquellos encuentros periodísticos insertos en la estrategia propagandística de la dictadura y en los que, además, el diplomático actuó como intérprete. El examen revela la importancia que el franquismo atribuía a las grandes cabeceras estadounidenses (*The New York Times*, en especial), debido a su influencia en la opinión pública de su principal aliado internacional, y a *Le Figaro* para estrechar relaciones comerciales con Francia y facilitar el acceso de España al Mercado Común.

Palabras clave

Francisco Franco; franquismo; Oficina de Información Diplomática; prensa extranjera; *The New York Times*; *Le Figaro*.

Abstract

Adolfo Martín-Gamero, director of the Office of Diplomatic Information, managed the interviews that Franco gave to international media journalists between 1958 and 1968. Based on previously unpublished documentation filed at the Real Academia de la Historia, this study analyses the context and the contents of those journalistic meetings, which were part of the propaganda strategy of the dictatorship, and in which the diplomat was involved as an interpreter. The conclusions emphasize the importance given by Francoism to the US media (especially *The New York Times*) due to the influence of their international ally over the public opinion, and *Le Figaro*, which helped establishing closer trade relations with France and so facilitating the Spanish accession to the Common Market.

Keywords

Franco; Francoism; Office of Diplomatic Information; foreign press; *The New York Times*; *Le Figaro*.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL RÉGIMEN DE FRANCO Y LA PRENSA EXTRANJERA. III. MARTÍN-GAMERO, DIRECTOR DE LA OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA. IV. EL ACERCAMIENTO A DE GAULLE. V. MIMANDO AL AMIGO AMERICANO. VI. EN LA PREAPERTURA DE FRAGA. VII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1945 un reportero de Associated Press entrevistó a Franco en el Palacio de El Pardo. A Dewitt Mackenzie le sorprendió la cordialidad de quien, por haberse identificado con el Eje, conducía a su país al ostracismo tras la Segunda Guerra Mundial. El encuentro, que marcó el principio de la operación del franquismo por recuperar la respetabilidad en los Estados Unidos¹, ilustra sobre la estrategia propagandística que el régimen impulsó a través de estos encuentros con reporteros extranjeros.

Este trabajo cubre una laguna en la historiografía: el examen de las entrevistas con Franco que la Oficina de Información Diplomática (OID), dirigida por Adolfo Martín-Gamero, concertó con periodistas extranjeros entre 1958 y 1968. Este periodo crucial explica cómo la apertura del Ministerio de Asuntos Exteriores, encabezado por Fernando María de Castiella, transitó de la tensión y enfrentamiento con el Ministerio de Información y Turismo a la colaboración y el entendimiento a partir del relevo de Arias Salgado por Fraga en 1962.

Todo estado de la cuestión de la relación del franquismo con la información internacional debe retrotraerse al trabajo de Sahagún (1986)², que se centra, como la mayor parte de la literatura académica, en la acción de medios y profesionales españoles. Otros autores cambian la perspectiva y examinan el control de la prensa extranjera por parte de las autoridades franquistas o el tratamiento de los medios foráneos sobre España, si bien habitualmente fuera de nuestro marco cronológico: Moreno Cantano (2016), centrado en el periodo 1936-1945; López Zapico (2010), que analiza *The New York Times* en el tardofranquismo; o los dedicados a la Transición democrática de Chislett

¹ Rosendorf (2014: 2-3).

² Para el franquismo y la prensa véanse Moreno Cantano (2012); Sinova (2006); Delgado (2006); Chuliá (2001); Zabildea (1996); Barrera (1995), y Terrón (1981).

(2014), Tulloch (2015) y Guillaumet (2016). La única investigación sistemática sobre los corresponsales extranjeros en la España franquista es la tesis doctoral de Reckling (2016).

A un politólogo de Harvard, Joseph Nye, se debe el concepto de *poder blando* (*soft power*), que define como «la capacidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o las recompensas»³. Frente a las intervenciones militares o las sanciones económicas (*hard power*), se disciplina a través de los valores (democracia, derechos humanos e igualdad de oportunidades), la diplomacia y la cultura. Resulta paradójico que lo apuntado por Nye para mantener el poderío internacional de una democracia como Estados Unidos (muy debilitada en su imagen tras la guerra de Irak), lo utilizara para abandonar el ostracismo una autocracia como la franquista. Son estudios que inciden en el *poder blando* (medios culturales, ideológicos y diplomáticos) esgrimido en la escena internacional por el Estado de Franco los de Eiroa (2009), sobre el reflejo informativo de las cumbres de Franco con jefes de Estado; Glondys (2012), que aborda el Congreso por la Libertad de la Cultura; Muñoz Soro (2013, 2014), sobre la propaganda a raíz del caso Grimau y las políticas de formación de la opinión pública por el Ministerio de Información y Turismo; Fernández Fernández-Cuesta (2013), en torno a la Oficina de Información Diplomática; Viktorin (2018), sobre la marca *país*; y, sobre todo, Rosendorf (2014), que disecciona cómo el franquismo buscó mejorar su reputación favoreciendo el turismo norteamericano y las superproducciones de Hollywood, y desplegando campañas de relaciones públicas en Estados Unidos⁴.

El presente estudio, que incardina las entrevistas a Franco en este contexto de propaganda (de *poder blando*), debe acudir también a los testimonios de protagonistas, como Benjamin Welles (1965), corresponsal de United Press Internacional (UPI) en España entre 1956 y 1962, que entrevistó a Franco; Henry F. Schulte (1968), jefe de la agencia en Madrid por esos años; o el ministro de Información y Turismo, Fraga (1980)⁵.

Finalmente, y aparte de las referencias hemerográficas (periódicos españoles y extranjeros que publicaron las citadas entrevistas), se ha recurrido a

³ Nye (2004: X).

⁴ Rosendorf (2014: 81) analiza la estrategia de relaciones públicas que se basaba en el papel de España en la historia y su patrimonio cultural; su desarrollo socioeconómico, político e industrial; la vanguardia de su diseño; su atracción para las celebridades y el peso de su alta costura, y su amistad con los Estados Unidos, indispensable para la defensa occidental contra el comunismo.

⁵ Menor interés revisten las de sus directores generales de Cinematografía (García Escudero, 1978); Prensa (Jiménez Quílez, 1997), e Información y Cultura Popular y Espectáculos (Robles Piquer, 2011).

dos archivos. En primer lugar, se han consultado los expedientes de reporteros extranjeros del Ministerio de Información y Turismo en el Archivo General de la Administración (AGA). Fuente esencial en esta investigación constituye, por último, el legado Martín-Gamero, archivo personal del director de la Oficina de Información Diplomática entre 1958 y 1968. Estos fondos inéditos, de los que se ha utilizado la voluminosa carpeta alusiva a nuestro objeto de investigación y un breve documento mecanografiado⁶, se encuentran depositados en la Real Academia de la Historia.

Esta investigación toma como punto de partida que la selección de los entrevistadores (y de los medios a los que representaban) y la gestión de las entrevistas periodísticas con Franco se orientarían hacia la exaltación propagandística de su régimen y a la política de apertura de Asuntos Exteriores. También presupone que la realización y publicación de las entrevistas, debido a sus condiciones restrictivas, en nada tendrían que ver con las prácticas profesionales en los Estados democráticos con plenas garantías para el ejercicio de las libertades de prensa. Y, por último, da por sentado que los encuentros se desarrollarían dentro de la estrategia de *soft power*, si bien condicionada por la particular personalidad del jefe del Estado. Se pretende, en suma, confirmar a partir de documentación inédita y con un enfoque novedoso (el análisis sistemático de estos diálogos de reporteros foráneos con el dictador) una línea de interpretación bien consolidada por la historiografía.

II. EL RÉGIMEN DE FRANCO Y LA PRENSA EXTRANJERA

Se ha venido estudiando la relación del franquismo con la información del mundo a partir de su recepción doméstica, que «generalmente no reflejó a la sociedad internacional real, sino a la sociedad internacional inventada en cada momento por el sistema de acuerdo con sus intereses»⁷. Cuestión muy distinta fue la manera en que la prensa foránea informaba y opinaba sobre la España de Franco, que se basaba en el trabajo de corresponsales y enviados especiales acreditados en España. El trato del régimen a estos fue en la

⁶ Legado Martín-Gamero. Carpeta «Entrevistas con Franco de periodistas y personajes extranjeros en que Adolfo Martín-Gamero actuó como intérprete». Real Academia de la Historia. En lo sucesivo, LMG, Carpeta Entrevistas. El documento mecanografiado en el que el protagonista relata su paso por la OID se titula «Adolfo Martín-Gamero y González Posada fue director general de la Oficina de Información Diplomática de 1958 a 1968 (época de grandes cambios)». En lo sucesivo, LMG, AM-G.

⁷ Sahagún (1986: 30).

posguerra mundial una «versión suavizada» del dispensado a la prensa nacional; pese a ello, se trataba de mantenerlos a raya. Un episodio lo ilustra. A Sam Pope Brewer, corresponsal de *The New York Times*, se le habían permitido opiniones críticas, pero en abril de 1951 el régimen abandonaba el ostracismo y se sentía más fuerte, por lo que solicitó su expulsión de España. La torpe acción le puso en contra al grueso de la opinión norteamericana, por lo que se hubo de rectificar anulando la medida. Franco ordenó al nuevo ministro de Información y Turismo, Arias Salgado, que el incidente no se repitiera⁸.

El sucesor de Brewer, Benjamin Welles, señaló las restricciones que sufría la prensa española: «En mis propios seis años en España (1956-1962) no puedo recordar ni una palabra crítica hacia el Gobierno (presidido por Franco); las Fuerzas Armadas (comandadas por Franco); la Iglesia (amparada por Franco): los sindicatos falangistas (encabezados por Franco); o las políticas de la nación (dictadas por Franco)»⁹.

Sin embargo, él no sintió dicho ronzal: «Paradójicamente, el corresponsal extranjero está libre de la censura. En mi experiencia de seis años, ni una palabra de las que escribí fueron objeto de la censura ni fui convocado una sola vez por [Asuntos] Exteriores, el de Información u otros ministerios para ser reprendido, amenazado, o presionado»¹⁰.

Henry F. Schulte, director de United Press International en Madrid, incidiría en el carácter pendular del contexto informativo español, siempre entre la censura y el «libertinaje»¹¹. Al periodista su labor en España le habría merecido calificativos como «tendencioso» o «comunista» por parte de las autoridades franquistas, mientras que en los Estados Unidos se le tildaba de «franquista» o «autoritario»¹².

⁸ Rosendorf (2014: 94-98). Acreditado desde diciembre de 1946, se le retiró el carné tras oficio fechado el 17 de abril de 1951 del director general de Prensa, quien solicitó su expulsión de España «por sus tenaces e insidiosas campañas, frecuentemente incompatibles con la verdad y el decoro de nuestro país». Se conserva minuta de la rocambolesca conversación que el reportero mantuvo con el jefe de sección de Prensa Extranjera. El funcionario prohibió a Brewer telegrafiar a su periódico y, ante la pregunta sobre si podía seguir escribiendo, replicó con tosquedad: «Puede escribir todo el que sabe y no es manco». Acabaría por expedírsele un nuevo carné el 2 de junio. AGA. IDD (3) 049.021. Prensa extranjera. Corresponsales y enviados especiales. Caja 56773.

⁹ Welles (1965: 78). Traducido del original por el autor (también en lo sucesivo para otros textos en inglés).

¹⁰ *Ibid.*: 92-93.

¹¹ Schulte (1968: 2).

¹² *Ibid.*: VIII.

No obstante, resultaba obvio que «el Gobierno [español] no podía decir al *New York Times*, a *Le Monde*, al *Christian Science Monitor* o al *Times* de Londres qué publicar como hacía con *ABC*, *Arriba*, o *La Vanguardia*». De ahí que se aplicara a los corresponsales extranjeros la condescendencia o diversos grados de coacción¹³. «A pesar de la necesaria aceptación del cuerpo del cuerpo de prensa extranjera en España, las autoridades franquistas reaccionaron tratando continuamente de extender su influencia sobre los periodistas extranjeros. Ello derivó en un permanente acto de equilibrio entre el control interno de la dictadura y su objetivo más amplio de aceptación internacional»¹⁴.

El marco general para los reporteros acreditados en España lo fijó la Ley de Prensa de 1938¹⁵, un texto de inspiración totalitaria que hacía del periodista un «apóstol del pensamiento» subordinado a la ideología del Estado, y del periódico un instrumento del poder político. Establecía una draconiana censura, regulaba las publicaciones, intervenía en la designación de los directores y reglamentaba estrictamente la profesión¹⁶, pero no contenía referencias específicas para los corresponsales extranjeros, cuya acción sería limitada por decreto¹⁷. Entre 1941 y 1945 los medios extranjeros dependieron de la Delegación Nacional de Prensa, integrada en una Vicesecretaría de Educación Popular que protagonizó frecuentes choques con Exteriores.

Desde abril de 1945 se eliminó la censura sobre los corresponsales extranjeros¹⁸. Poco después, las competencias sobre la prensa quedaron adscritas al Ministerio de Educación. Respecto a la prensa foránea prosiguieron las fricciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores, donde su titular, Alberto Martín Artajo, creó la Oficina de Información Diplomática (OID) para contrarrestar el aislamiento internacional de España¹⁹. Los roces derivaron en abruptos enfrentamientos desde 1951 al crearse el Ministerio de Información y Turismo, que recabó la censura y las competencias sobre la prensa extranjera. De la Dirección General de Prensa dependería ahora la acreditación de los corresponsales, lo que provocó constantes roces con la OID²⁰.

La llegada al Ministerio de Asuntos Exteriores en 1957 de Castiella, mucho más sensible a la imagen exterior de España y deseoso de recabar

¹³ Schulte (1968: 20).

¹⁴ Reckling (2016: 15).

¹⁵ *BOE*, n.º 549, 23-4-1938, pp. 6915-6917.

¹⁶ Véase Sinova (2006: 15 y ss.).

¹⁷ Reckling (2016: 115).

¹⁸ *Ibid.*: 47.

¹⁹ Véase Fernández Fernández-Cuesta (2013).

²⁰ Reckling (2016: 57).

competencias sobre los corresponsales a través de la OID, marca el contexto de nuestro análisis.

III. MARTÍN-GAMERO, DIRECTOR DE LA OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA

«Prototipo» de una «larga travesía hacia el liberalismo» de «una parte significativa de la derecha española contemporánea», Fernando María de Castiella (1907-1976) «pasó por el maurismo, por la extrema derecha monárquica en los años treinta, participó de forma efímera en la aventura fascista y, desde 1943, se consagró a la reconversión nacional-católica de la dictadura, en especial a su rehabilitación internacional»²¹. Accedió al Gobierno en la crisis de febrero de 1957, que dio entrada a los *tecnócratas*. Catedrático de Derecho Internacional, dirigió el Instituto de Estudios Políticos y fue desde 1951 embajador ante la Santa Sede, donde aceleró la firma del Concordato de 1953. Al hacerse cargo de Exteriores España había abandonado el ostracismo (en 1953 también se suscribieron los acuerdos con los Estados Unidos y en 1955 el país ingresó en la ONU) y la política exterior requería otro impulso. Castiella se propuso forzar un acercamiento a Europa, un mayor respaldo militar de Washington y un mejor equilibrio en la relación bilateral. Asistido por diplomáticos competentes, utilizó para su apertura la citada OID²². El sucesor de su primer responsable, Luis María de Lojendio, nació en Madrid en 1917. Adolfo Martín-Gamero y González Posada estudió en la Institución Libre de Enseñanza, se licenció en Derecho y amplió estudios en Cambridge, París y Berlín. Combatiente en la Guerra Civil, ingresó en la carrera diplomática en 1945. Fue secretario de la legación de Irlanda, encargado de negocios en Berna (1951-1955) y cónsul en Pau²³. Allí recibió la llamada de Castiella y en enero de 1958 tomó posesión como director de la OID²⁴. Entendía, como su ministro, que una política internacional coherente favorecería el desarrollo político de España²⁵. Sin embargo, la descolonización (Guinea Ecuatorial,

²¹ Pardo (2009: 393-427). Para la figura del ministro véase Oreja (2011, 2007).

²² La creación de la OID en *Boletín Oficial del Estado*, 2 de enero de 1946, pp. 85-88. Véase Fernández Fernández-Cuesta (2013).

²³ Entrada del *Diccionario Biográfico Español* de la Real Academia de la Historia (disponible en: <https://bit.ly/3GyUg8P>).

²⁴ *Boletín Oficial del Estado*, 22 de febrero de 1958, pp. 313-314. Aunque ejerció desde febrero de 1958, el nombramiento oficial se demoraría hasta enero de 1960. *Boletín Oficial del Estado*, 3 de febrero de 1960, p. 1360.

²⁵ LMG, AM-G.

Sahara y Gibraltar) o un planteamiento más igualitario de las relaciones con los Estados Unidos motivarían habituales choques con el almirante Carrero Blanco, adversario también de apuestas domésticas de Castiella como la libertad religiosa o de prensa²⁶.

El nuevo director de la OID chocó pronto con el ministro de Información y Turismo, desde 1951 el integrista Gabriel Arias Salgado²⁷. Martín-Gamero, que organizó la visita del presidente Eisenhower a España en 1959²⁸, suprimió la censura de su Ministerio sobre la información internacional. Fue un anticipo de la Ley de Prensa de 1966 y se consensuó con Fraga, sucesor de Arias Salgado²⁹.

El papel que nos interesa del director de la OID entre 1958 y 1968 es el de gestor de las entrevistas de reporteros extranjeros ante el general Franco, así como de intérprete en dichos encuentros. Esta última figura, esencial en las relaciones internacionales, se profesionaliza en el primer tercio del siglo xx, cuando surge la Sociedad de Naciones. Son bien conocidas las memorias del más relevante traductor de la Alemania de Weimar y el nazismo, Paul Schmidt, intérprete de Hitler³⁰. La tarea del intérprete plantea dilemas éticos. La historiografía ha puesto en cuestión el valor de su testimonio y ha analizado su rol en una dictadura³¹.

En el caso español apenas existe literatura científica acerca de estos funcionarios³². Se precisa recurrir a memorias y a documentos de archivo. A

²⁶ Fernández-Miranda (1996: 93-94); Cañellas (2011: 255-256), y Cajal (2010: 43-44).

²⁷ Schulte (1968: 8-9) atribuye al que apoda como «ministro de Desinformación» la creencia de que la *verdad* sobre España para el corresponsal extranjero debía ser siempre «anti-Franco», «anti-régimen» y «anti-España». Welles (1965: 86-87) se refiere al «Arch-Censor Gabriel» (un juego de palabras referido al arcángel) como principal responsable de prolongar la *leyenda negra*. El ministro creía que las victorias del Ejército Rojo se debían a que Stalin se comunicaba con el diablo a través de un pozo en los Urales. Suárez (2005: 148-149).

²⁸ Suárez (1986: 19).

²⁹ LMG, AM-G. También Fraga (1980: 50).

³⁰ Schmidt (2005). Paul-Otto Schmidt (1899-1970) asistió a las reuniones del Tratado de Locarno (1925). Stresemann le designó intérprete-jefe del Gobierno alemán, puesto que conservó en el nazismo. Testigo en los juicios de Nuremberg, fue absuelto en el proceso de desnazificación. El contrapunto a sus memorias son las del norteamericano Walters (1978).

³¹ Alonso y Baigorri (2002: 969-988).

³² Pueden citarse los trabajos de Baigorri (2002, 2007) o el novedoso de Fernández Fernández-Cuesta (2018) en torno a las relaciones entre la información y la política exterior en la transición democrática.

diferencia de Hitler, el general Franco no dispuso de un intérprete fijo. Desempeñaron esta tarea diplomáticos como el barón de las Torres, que le acompañó en Hendaya ante Hitler³³; Jaime de Piniés, traductor ante Eisenhower³⁴; Máximo Cajal, testigo del encuentro con De Gaulle³⁵, o Antonio de Oyarzábal, asistente ante el presidente Ford³⁶.

Martín-Gamero tramitó las audiencias del general con personalidades extranjeras, a las que acompañó al Palacio de El Pardo, el Pazo de Meirás y el Palacio de Ayete. Como director de la OID entre 1958 y 1968, se convirtió en el intérprete de más trayectoria junto a Franco, al que conoció en febrero de 1958 cuando acompañaba a una delegación de parlamentarios franceses. Los visitantes se dispusieron en círculo y Franco, en pie, se volvió levemente hacia él: «¿Qué tal por Madrid?». El intérprete, ingenuo, a punto estuvo de enumerarle los problemas de su departamento. En realidad, Franco estaba saludando a los franceses. Según el diplomático, para este «el intérprete no era sino una simple máquina que funcionaba a su lado, a quien apenas miraba y con cuyo nombre y probablemente cara —tal fue mi caso— no se llegaría a familiarizar hasta después de muchas entrevistas»³⁷.

El chaqué resultaba obligatorio en las audiencias. Al producirse la llamada, el visitante penetraba en el despacho del Caudillo, quien permanecía al fondo, «inmóvil, impasible» ante una mesa de trabajo repleta de papeles. Fotografías dedicadas sobre mesas y consolas permitían cierto análisis de las relaciones exteriores españolas³⁸.

De los tres tipos de corresponsales que Reckling (2016: 24-25) describe, esto es, en plantilla o fijos (que ejercían de forma permanente para un solo medio), enviados especiales (que viajaban por un corto tiempo para cubrir historias) y colaboradores (que trabajaban de forma independiente semifija

³³ Para Hendaya véase Espinosa de los Monteros (1981). El barón de las Torres también actuó de intérprete ante Hassán II en julio de 1963, un encuentro en la terminal en obras del Aeropuerto de Barajas. La climatización se improvisó con bloques de hielo y ventiladores en las toberas. Véase LMG, AM-G.

³⁴ Piniés (2000: 81-85). Otro intérprete, Emilio Artacho, asistió a Franco en 1975 ante el secretario general de la ONU, Kurt Waldheim. Véase Piniés (1990: 72).

³⁵ Cajal (2010: 49-67).

³⁶ Oyarzábal (2017: 126-131). También actuó de intérprete ante Ford el marqués de Campo Real. Véase Perinat (1996: 158-161).

³⁷ LMG, Carpeta Entrevistas. Encabezaba la delegación el conservador Guy Petit. LMG, AM-G. *La Vanguardia Española*, 19-2-1958, reprodujo en primera una fotografía del encuentro.

³⁸ El embajador británico Hoare advirtió en 1944 que las fotografías dedicadas de Hitler y Mussolini habían dejado lugar a las del papa y Salazar (Tusell, 1995: 568).

para un pequeño número de clientes habituales o vendían sus historias), los entrevistadores de Franco solían adscribirse a la dos primeras categorías³⁹. En 1955 el Ministerio de Información y Turismo dictó nuevas pautas para las acreditaciones: «corresponsales extranjeros» (en plantilla) y colaboradores recibían carnés de uno a seis meses de vigencia sin límite de renovación. Los de enviados especiales solo regían un mes⁴⁰.

Martín-Gamero gestionó trece entrevistas de Franco con corresponsales extranjeros:

Tabla 1. *Entrevistas de Franco con corresponsales extranjeros gestionadas por Martín-Gamero*

Fecha del encuentro	Periodista-entrevistador	Medio de comunicación
Junio de 1958	Serge Groussard	<i>Le Figaro</i> (Francia)
Febrero de 1959	C.L. Sulzberger	<i>The New York Times</i> (EE. UU.)
Mayo de 1959	Carlos Denegi	<i>Excelsior</i> (México)
Abril de 1960	Flavio Rubens	<i>O Globo</i> (Brasil)
Junio de 1961	W.R. Hearst	<i>New York Journal</i> (EE. UU.)
Mayo de 1962	Frank H. Bartholomew	UPI (EE. UU.)
Junio de 1962	William Mac Donald	<i>The Times</i> (Reino Unido)
Agosto de 1962	Benjamin Welles	<i>The New York Times</i> (EE. UU.)
Agosto de 1962	Jim Bishop	<i>New York Journal American</i> (EE. UU.)
Marzo de 1963	Walter Cronkite	CBS (EE. UU.)
Diciembre de 1963	Jacques Guillemé-Brulon	<i>Le Figaro</i> (Francia)
Mayo de 1964	Hans Georg von Studnitz	<i>Christ und Welt</i> (RFA)
Enero de 1966	Otto Fuerbringer	<i>Time Magazine</i> (EE.UU)

Fuente: elaboración propia.

³⁹ La propaganda dictaba las excepciones, como cuando en 1947 Franco recibió en Ayete al escritor conservador norteamericano Merwin K. Hart (Rosendorf, 2014: 13).

⁴⁰ Reckling (2016: 59). Para las acreditaciones de los reporteros extranjeros la embajada correspondiente cursaba solicitud a la OID, que a su vez la remitía a la Dirección General de Prensa del MIT. Tras evacuarse informe favorable de la Dirección General de Seguridad sobre el candidato, la Dirección General de Prensa expedía el carnet. AGA (3) 049.021. Prensa extranjera. Corresponsales y enviados especiales.

IV. EL ACERCAMIENTO A DE GAULLE

La primera entrevista gestionada por Martín-Gamero se concedió a un reportero francés. No era extraño. A escasos meses del regreso del general De Gaulle al poder, el Gobierno español seguía muy atento a Francia, que era «un horizonte de referencia, un ejemplo a seguir, una nación por la que pasaban las claves de muchos problemas españoles y de la que se esperaba mucho más de lo que sus dirigentes tenían intención o capacidad de poder ofrecer»⁴¹.

Esta primera entrevista pudo haber catapultado a Martín-Gamero fuera de la OID. La había concertado su predecesor con el periodista Serge Groussard (1921-2016), autor de un libro en el que propugnaba derribar a Franco⁴². El conservador *Le Figaro* le había encargado una serie de entrevistas con estadistas (Kruschef, Nehru, Eisenhower, Salazar, etc.): «Chez ceux qui mènent le monde». En un informe de la OID se reflejaba admiración hacia un reportero reconocido que, aunque antifranquista, era un oficial condecorado. Hijo de un coronel gaullista, Groussard había sido prisionero de los nazis y capitán paracaidista en Argelia⁴³.

La entrevista la autorizó la Casa Civil del jefe del Estado solo dos días antes. Se programó el vuelo desde París, el paso por Asuntos Exteriores para enfundarse el preceptivo chaqué, y la salida en coche oficial hacia El Pardo. No obstante, al aterrizar el avión en Barajas el 16 de abril de 1958, no aguardaba el agregado de prensa francés. Groussard tomó un taxi y pidió ir a «casa del general Franco, que me espera». Horrorizado al enterarse, Martín-Gamero se lanzó a «reventar el motor diésel de un viejo Mercedes» del Ministerio. En El Pardo encontró al francés con su maleta, plácidamente arrellanado en un sillón. Poco después, ataviado con «un poco arreglado terno gris perla», el invitado accedía al despacho del jefe del Estado. De regreso a Madrid, le comentaría a Martín-Gamero que en el Kremlin casi se le había desnudado ante un detector por una simple estilográfica: «Acabo de visitar a uno de los más famosos dictadores que existen en el mundo, de quien se dice que vive atrincherado tras un formidable sistema de seguridad, y yo he llegado solo hasta la puerta de su despacho sin más que invocar mi nombre y mi condición. ¡No lo entiendo!»⁴⁴.

⁴¹ Sánchez (2006: 93). La recepción de la opinión pública en Francia de la España franquista en Angostures (1990).

⁴² Groussard (1948).

⁴³ Los detalles sobre la entrevista en LMG, Carpeta Entrevistas.

⁴⁴ En la fotografía que *ABC* reproduciría en primera, Groussard saluda a Franco con una amplia sonrisa ante el gesto contenido de Martín-Gamero. *ABC*, 13-6-1958. La llegada en taxi al Palacio de El Pardo la relató Joaquín Arrarás en «Groussard y su entrevista», *ABC*, 15-6-1958, p. 64.

El encuentro, de dos horas y media, no se ciñó al cuestionario previo. «Franco se prestó al juego con absoluta tranquilidad», a juicio de Martín-Gamero, quien intervino poco, pues Groussard preguntó en francés y Franco respondió en español. Se comprendían. Este aspecto sirve a Martín-Gamero para reflexionar sobre si debe ser literal la traducción simultánea o se pueden limar expresiones embarazosas⁴⁵. Ignoraba que Franco supiese inglés y, en una audiencia con un político estadounidense, dulcificó la traducción. Franco lo advirtió y le indicó que debía ser literal. «Fue la última vez en que me permití licencias con la traducción», consignaría el diplomático⁴⁶.

Groussard le aclararía a Martín-Gamero que su pieza sería aprobada por Gobierno español por ser «real y verídica» (Castiella solo vetaría lo relativo al asilo del filonazi belga León Degrelle). Y le confió: «Haré lo posible por evitar que mi trabajo se vea influido por [...] mi falta de simpatía por el sistema político que ha creado. Por lo que pude juzgar después de esta entrevista, a Franco no le conocemos». El francés, «vivo e inteligente» y algo impertinente, había preguntado cuanto quiso y Franco, sin inmutarse, se había divertido llevándole a su terreno⁴⁷. Luego confiaría a su secretario:

Al principio, sabes, me resistí a concedérsela por tratarse de un periódico que siempre ha tratado mal al régimen español, pero nuestro embajador me pidió que accediera, pues el periódico se comprometía a publicar literalmente lo que yo contestase en un lugar destacado. He de reconocer que cumplió su palabra y se portó con toda corrección. Al principio me envió un cuestionario políticamente tendencioso que no me agradó; le manifesté que tenía que variarlo. De pronto se presentó el periodista, haciéndome nuevas preguntas que fueron contestadas en la forma que el periódico publicó⁴⁸.

Groussard pasó varios días en Madrid para facilitar su texto, tiempo en que entrenó en una piscina cubierta (se proponía atravesar a nado el canal de la Mancha). *Le Figaro* publicó en junio la entrevista quizá más larga concedida

⁴⁵ Schmidt creía que los intérpretes debían, sobre todo, «saber callar». No obstante, se tomó innegables libertades en la traducción de los jefes nazis para suavizar el efecto en sus interlocutores (Schmidt, 2005: 39-40, 365-366). También lo hizo el barón de las Torres en Hendaya (Espinosa de los Monteros, 1981: 56). Cajal (2010: 52), sin embargo, se esmeraría en traducir «al pie de la letra» las palabras que De Gaulle dirigió a Franco.

⁴⁶ LMG, Carpeta Entrevistas.

⁴⁷ Nota para el ministro, fechada en Madrid el 17 de abril de 1958. LMG, Carpeta Entrevistas.

⁴⁸ Franco Salgado-Araujo (2005: 314-315).

por Franco a un medio extranjero⁴⁹. En ella, tras censurar el sectarismo republicano, se confiaba más cercano a Mussolini (su «error terrible» fue entrar en la Segunda Guerra Mundial) que a Hitler. A este último le recordaba «afectado» y teatral, mientras creía a Salazar el «más grande estadista contemporáneo»⁵⁰. Franco se desmarcó de los fascismos («sería pueril calificarme de dictador»), apuntó la salida monárquica y rebajó la violencia de posguerra: «La represión de ustedes [después de su liberación de 1944] fue mucho más sangrienta que la nuestra». Los exiliados ya estaban regresando.

El texto se cerraba con la sorprendente confianza de un reportero *demócrata*:

Excelencia: en 1938 traté de alistarme en las tropas republicanas y a última hora no pude hacerlo porque solo tenía diecisiete años. No han variado, de entonces acá, mis sentimientos. Si la historia pudiera empezar de nuevo, en las filas de los republicanos españoles trataría yo, hoy todavía, con toda mi alma, de luchar. Y dando esto por sentado, he comprendido en el curso de esta entrevista que usted es un hombre digno de estimación. Para mí es un deber decírselo; es un sentimiento de honor⁵¹.

Franco se encontraba entonces en plenitud de facultades y el aparato de propaganda explotó la entrevista⁵², que anticipó una nueva etapa de relaciones franco-españolas. De Gaulle acababa de hacerse con el poder en plena crisis de Argelia. En octubre un referéndum finiquitaba la IV República, «un régimen manifiestamente antifranquista»⁵³.

V. MIMANDO AL AMIGO AMERICANO

La Guerra Fría había determinado el acercamiento de los Estados Unidos a la España de Franco⁵⁴. Desde 1953 el republicano Eisenhower dispuso la

⁴⁹ *Le Figaro*, 12-6-1958, pp. 1, 4 y 5. Adelanto de la «exclusiva» en *Pueblo*, 10-6-1958, p. 1. Las declaraciones en *Pueblo*, 12-6-1958, pp. 1 y 5; y 13-6-1958, pp. 1 y 2.

⁵⁰ Groussard entrevistaría después a Salazar. Véanse *ABC*, 6-9-1958, p. 20; y 13-5-1958, pp. 25-26.

⁵¹ La entrevista en *ABC*, 13-6-1958, pp. 47-51; y *ABC*, 14-6-1958, pp. 21-24. También en *Arriba*, 12-6-1958, pp. 1 y 13; y 13-6-1958, pp. 1 y 8.

⁵² Pemán criticaría el estilo de Groussard en «La joven jungla universal», *ABC*, 27-1-1960, p. 3.

⁵³ «Las declaraciones de Franco, en un momento oportuno para Francia», *Ya*, 13-6-1958, p. 1 (Sánchez, 2010).

⁵⁴ Powell (2011:20 y ss.) y Liedtke (1996).

hostilidad antifranquista de Truman. Los Acuerdos de Madrid, suscritos en septiembre, preveían la asistencia militar y económica, así como un protocolo de defensa. Esta nueva relación, junto al Concordato, liquidó el aislamiento internacional de España.

Martín-Gamero gestionó la siguiente entrevista de Franco con el prestigioso *The New York Times*, que, gracias a su red de corresponsales, «[...] era el único periódico de índole nacional [en los Estados Unidos] que aunaba una amplia difusión con un casi total consenso respecto a la fiabilidad e interés de las noticias y opiniones publicadas en sus páginas»⁵⁵.

La Dama Gris había cubierto la Guerra Civil española con un enfoque plural enviando corresponsales a los dos bandos (sin adoptar posición editorial)⁵⁶. Todo cambió, no obstante, al inclinarse el franquismo hacia el Eje durante la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, el *antifascista* Herbert Matthews, antiguo corresponsal en zona republicana, inspiró el antifranquismo de la cabecera⁵⁷. *The New York Times* era «una de las pocas publicaciones estadounidenses que contaba con un corresponsal fijo en Madrid y que, prácticamente todos los días, introducía alguna referencia a nuestro país». El régimen lo temía por su capacidad de influencia social e institucional a modo de «auténtico *think-tank*» y altavoz para las confidencias de la oposición antifranquista⁵⁸. Martín-Gamero creía al diario «una constante obsesión para el *establishment* franquista». Un funcionario en Nueva York lo compraba cada día a las 23:00 (era un matutino que salía la noche anterior) para transmitir por telégrafo o télex lo que publicaba sobre España. El franquismo hacía grandes desembolsos publicitarios en él y presionaba al Gobierno norteamericano para que forzase el cambio de una línea editorial que orientaba Matthews, autor de *cáusticos* editoriales antifranquistas. Paradójicamente, «quizá por el temor que el periódico inspiraba», sus corresponsales en Madrid eran unos privilegiados y obtenían más entrevistas que ningún otro medio extranjero⁵⁹.

En el otoño de 1958, solicitó conversar de nuevo con Franco Cyrus S. Sulzberger (1912-1993), enviado en París. El ganador del Pulitzer (entrevistaría

⁵⁵ López (2010: 16-17).

⁵⁶ Arasa (2016: 289-312).

⁵⁷ *Ibid.*: 296. Matthews escribió un libro para desmitificar la liberación del Alcázar de Toledo que, plagado de errores, modificaría luego. Véase (Matthews, 1957).

⁵⁸ López (2010: 16, 20). En abril de 1947 el diario reprodujo las declaraciones de don Juan de Borbón contra la ley de sucesión. Solo en noviembre de 1948 Franco, tras neutralizar al conde de Barcelona, recibió a Sulzberger e hizo en declaraciones a *The New York Times* «un virtuoso despliegue de servil americanismo». Esta oferta no se sustanció y Franco retomó sus artículos contra la masonería (Preston, 1994: 625, 723-726, 745).

⁵⁹ LMG, Carpeta Entrevistas.

a Stalin, De Gaulle, Churchill, Kennedy o Mao) llegó a Madrid el 1 de febrero de 1959⁶⁰. El 4 acudió al Palacio de El Pardo con Martín-Gamero. Había facilitado un cuestionario previo⁶¹.

En *The Last of the Giants*, Sulzberger relata su encuentro de «más de una hora» con Franco, versión fidedigna para el intérprete Martín-Gamero⁶². Pese a conocer a Franco, a Sulzberger le sorprendieron las formas delicadas de un septuagenario rechoncho, «sorprendentemente suave», de mirada cálida, voz aflautada y sonrisa tranquila. El corresponsal abordó la exclusión de España de la OTAN y los acuerdos militares con los Estados Unidos. Se trató también la infiltración comunista en Marruecos, el reconocimiento diplomático a la URSS si devolvía el oro del Banco de España (que negó el entrevistado) o una posible amnistía general con motivo del vigésimo aniversario del final de la Guerra Civil. Lo desechó Franco, que valoró la población reclusa muy reducida y fundamentalmente compuesta por delincuentes comunes. Y precisó que don Juan de Borbón debía acatar los Principios del Movimiento y Leyes Fundamentales, de acuerdo con una ley de sucesión que, como admitió Sulzberger, habían aprobado los españoles en referéndum. Según confiaría a Martín-Gamero, al estadounidense le impresionó que Franco no respondiera sobre si este era su «tapado», pero reconociera que en él convergían «los derechos sucesorios de todas las ramas dinásticas españolas»; y que se reafirmara en su posición de 1948: comunismo y socialismo eran lo mismo.

No había sido una entrevista al uso, sino un *off the record* para obtener datos y contactos que le servirían a Sulzberger para preparar varios artículos. Estos, que publicaría *The New York Times* los días 7, 9, 10, 11 y 16 de febrero de 1959, causaron *indignación* en el franquismo. En la primera pieza, el redactor comentaba cómo la fotografía dedicada de Eisenhower había sustituido a las de Pío XII, Mussolini y Hitler en el despacho de Franco. El amigo de los fascismos lo era ahora del vencedor de estos por el solo motivo del común anticomunismo y el descarnado pragmatismo de Franco. Las bases militares españolas proporcionaban una posición ventajosa para atacar a la URSS que Estados Unidos podía utilizar unilateralmente. Sulzberger se preguntaba si ello merecía olvidar las fotografías que el dictador, ahora transformado por su propaganda en un tranquilo abuelo, había retirado a un

⁶⁰ Sulzberger (1970: 531-532).

⁶¹ Copia del cuestionario previo en LMG, Carpeta Entrevistas. Todas las preguntas se aprobaron, salvo una relacionada con el uso conjunto de las bases militares en caso de emergencia, otra que equiparaba Ceuta y Melilla a Gibraltar y la que sugería la infiltración de Rusia en el Rif.

⁶² Sulzberger (1970: 532-535), y LMG, Carpeta Entrevistas.

«anónimo cubículo». También vaticinaba el posible colapso del régimen, pues «una gran mayoría del pueblo español era probablemente antifranquista»⁶³.

Las otras piezas destacaban que el franquismo seguía discriminando a los protestantes, mientras se extendía la oposición de intelectuales y universitarios. Sulzberger creía que las bases debían haberse instalado en Irlanda del Norte, pues la ayuda económica no había reducido la pobreza en España ni liberalizado el régimen. Una generación ajena a la Guerra Civil reclamaba cambios, mientras los apoyos a los norteamericanos se circunscribían a veteranos militares y hombres de negocios⁶⁴. La represión no había evitado el crecimiento del comunismo, infiltrado en los sindicatos, el Ejército, la Universidad e, incluso, la «fascista Falange». La permanencia de Franco en el poder convenía al PCE, que monopolizaría la oposición; su política de «reconciliación nacional» exhortaba a los españoles a «expulsar a los extranjeros» con motivo de las bases. En realidad, Franco le insuflaba aliento al no diferenciarlo de otras ideologías de izquierda⁶⁵.

La última pieza se publicó tras un almuerzo en Estoril en el que don Juan confió que Franco moriría en el poder⁶⁶. En «El rey sin corona de un reino sin rey»⁶⁷, Sulzberger aseguraba que Franco impondría a su sucesor «el compromiso de continuar el actual sistema fascista». El futuro del conde de Barcelona dependía de la misma clase militar de la que emergió quien no le daba paso. Frente a generales poco afectos, don Juan solo se sabía con opciones como garante de la democracia, pero si evitaba «declaraciones provocativas».

Según Martín-Gamero, «se acusó al americano de no haber respetado el *off the record* al entrecomillar frases enteras de Franco que podían tener un significado distinto en un contexto diferente al que en la conversación fueron pronunciadas». El embajador Areilza sufrió un duro «rapapolvo telegráfico» y a Sulzberger no se le concedieron más entrevistas, pese a la presión de los embajadores en Washington y París o a su amistad con Fraga⁶⁸.

El siguiente reportero en acudir a El Pardo fue el mexicano Carlos Denegri (1910-1970). Ya había entrevistado a Franco en 1950⁶⁹. Acudió a El

⁶³ Veáanse «The Shifting Set of Pictures in the Pardo» y «Storm Winds in Spain», *The New York Times*, 7-2-1959.

⁶⁴ «The Political Bill for Our Spanish Bases», *The New York Times*, 9-2-1959.

⁶⁵ «Conspiracy in Franco's Shadow», *The New York Times*, 11-2-1959.

⁶⁶ Sulzberger (1970: 535-537).

⁶⁷ «The Uncrowned King of a Kingless Kingdom», *The New York Times*, 16-2-1959.

⁶⁸ LMG, Carpeta Entrevistas. En 1974 el ministro Cortina vetó una entrevista de Sulzberger con Franco (Fraga, 1980: 323). Ya instalado en París, Sulzberger denunciaría que el franquismo negociaba la entrega de bases militares a la República Federal Alemana, lo que recordaba su colaboración con el nazismo (Welles, 1965: 252-253).

⁶⁹ *ABC*, 17-3-1950, pp. 7 y 8.

Pardo el 27 de mayo de 1959. En la entrevista⁷⁰, Franco aseveró que todos los exiliados podían regresar, como lo habían hecho el general Rojo, Miguel Maura o el comunista José Bergamín: «¡Hay que saber perdonar!». Tras sugerir a Denegri tratarse «más como amigos que como jefe de Estado y periodista», le anunció «una ley de información» que suavizaría la censura. Menor interés recabó la siguiente entrevista, con el periodista brasileño Flavio Rubens para el diario *O Globo*⁷¹.

No obstante, la prensa norteamericana seguía recabando mayor atención. En junio de 1961 el presidente Kennedy viajó a París y a Viena para entrevistarse con De Gaulle y Kruschef. Con este motivo, el magnate conservador William Randolph Hearst se desplazó a Europa. El hijo del famoso instigador de la guerra de Cuba mantendría encuentros periodísticos con diversos políticos (Fanfani, Debré, Adenauer, Brandt, Ulbricht y Salazar). Logró audiencia en El Pardo el 13 de junio de 1961, a la que acudió con el columnista Bob Considine y su corresponsal en París, Serge Fliegers. Franco devolvió cumplimentado un cuestionario previo a los periodistas en su despacho, donde el empresario le confió que simpatizaba con el régimen por su anticomunismo⁷².

En hora y media de conversación, Franco volvió a rechazar que en España existiera una dictadura («Al término de nuestra guerra se constituyó un Estado de derecho y mis poderes como jefe del Estado fueron limitados por las instituciones básicas creadas») precisando que la democracia «orgánica» resultaba «más natural y sincera». Encontraba al príncipe de España «magníficamente bien colocado en aspirar al trono», aunque habló de «unos pocos aspirantes» y la posibilidad de un regente si se carecía de príncipe identificado con su régimen.

A la OID los norteamericanos le dieron la impresión de «gente que domina a fondo la técnica periodística, que tienen a su disposición unos medios fabulosos, pero que son de talla intelectual muy mediana. [...] Ninguno da la sensación en el curso de la conversación de aprovechar a fondo la oportunidad que se les ofrecía; no estaban a la altura de las circunstancias. Cualquier periodista europeo hubiese explotado más a su favor la situación».

⁷⁰ «Habla Franco de México, los Estados Unidos, el Comunismo y su Régimen», *Excelsior*, 31-5-1959. Véase también «La realidad actual española, expuesta luminosamente por el Caudillo Franco», *La Vanguardia Española*, 4-6-1959. Entre los papeles de Martín-Gamero obra el texto taquigráfico que reprodujo *Excelsior*. LMG, Carpeta Entrevistas.

⁷¹ La audiencia tuvo lugar el 30 de marzo de 1960. *ABC*, 31-3-1960. La entrevista se publicaría en *O Globo* el 12 de abril.

⁷² ACTA para el ministro del encuentro, fechada el 13 de junio de 1961, en LMG, Carpeta Entrevistas.

Estos esperaban «un personaje duro, inflexible, poco amable, poco dispuesto a discutir cualquier tema con visitantes circunstanciales», pero la audiencia desvirtuó la imagen del «tirano sombrío»⁷³. El encuentro dio lugar al cuestionario y dos artículos redactados por Hearst y Considine, que publicó el *New York Journal-American* los días 14, 16 y 18 de junio de 1961⁷⁴.

En abril de 1962, Martín-Gamero informó a Castiella de una inminente gira por Europa de Frank H. Bartholomew. El presidente de United Press International (UPI) no pensaba recalar en España, pero el *lobby* en Washington le convenció para que escribiera sobre el país. La OID le preparó *guiones* que incidían en la transformación socioeconómica de España, su paulatina incorporación al mundo internacional (especialmente a Europa) y las «realizaciones del Régimen, en todos los órdenes»⁷⁵. Martín-Gamero planteó al jefe de la Casa Civil de Franco una entrevista «de excepcional importancia» para encauzar la política informativa de UPI hacia España «por derroteros de mayor objetividad». La audiencia se celebró el 9 de mayo de 1962 y en el tele-tipo que la agencia emitiría Franco insistió en que España constituía objetivo prioritario del comunismo por ser el único lugar en que había sido derrotado militarmente. Y aludió a los mineros asturianos, azuzados por esta ideología.

Este asunto salió a relucir en la siguiente entrevista, que tuvo lugar con William Mac Donald, enviado especial del británico *The Times*, muy influyente en su Gobierno⁷⁶. Para una serie periodística sobre España, Mac Donald pudo ver tanto a ministros como a líderes opositores. Visitó Barcelona, Asturias y Badajoz⁷⁷. En Barcelona lo entrevistó Manuel del Arco, del que el británico se escabulló acogiéndose a un principio de su periódico (evitar las opiniones políticas)⁷⁸.

Finalmente, se celebró una conversación *off the record* con Franco. Martín-Gamero fue testigo de un «incidente desagradable e imprevisible que a punto estuvo de frustrar el encuentro». Ambos aguardaban turno en El Pardo a las 12:45. No obstante, la audiencia previa se prolongaba y el británico

⁷³ LMG, Carpeta Entrevistas.

⁷⁴ La entrevista en *ABC*, 15-6-1961, pp. 47-49. El diario tituló: «España no necesita de la NATO y nunca ha pretendido ingresar en esa organización». Véase, además, «Glosa a unas declaraciones», *ABC*, 16-6-1961, p. 55; y «Predicciones sobre el dominio del mundo», *ABC*, 17-6-1961, p. 56.

⁷⁵ Nota de Martín-Gamero a Castiella fechada el 5 de abril de 1962 en LMG, Carpeta Entrevistas.

⁷⁶ Por aquellas fechas *The Times* apenas vendía 200 ejemplares en Mallorca. El tabloide *The Daily Express* distribuía unos 1700 ejemplares (Reckling, 2016: 205).

⁷⁷ LMG, Carpeta Entrevistas.

⁷⁸ *La Vanguardia Española*, 13-5-1962, p. 27.

desfalleció de pronto, pues había sufrido una reciente operación de estómago que le obligaba a ingerir alimentos cada dos horas. «Se sentía cada vez peor, la cabeza se le iba y no estaba seguro de poder entrevistar a Franco». Acudió un ujier con un vaso de leche y galletas y el encuentro se celebró a las 15 horas en un clima cordial. No se tomaron notas y al intérprete le impresionó oír de Franco la palabra «huelga» (y no el eufemismo «conflictos laborales muy localizados») al abordar la crisis asturiana⁷⁹. Los artículos en *The Times* destacaron la prosperidad económica y la amplia libertad de crítica en España. Mac Donald se condujo, para la prensa española, «con ponderación, mesura y sin sectarismos»⁸⁰.

VI. EN LA PREAPERTURA DE FRAGA

En junio de 1962 tuvo lugar el Congreso de Munich, una reunión de la oposición antifranquista que acercó a juanistas y socialistas, con exclusión del PCE. España acababa de solicitar su adhesión al Mercado Común y el Ministerio de Información cargó con fiereza contra el que tildó de «contubernio». Los excesos de la propaganda determinaron la destitución de Arias-Salgado y el nombramiento de Manuel Fraga en un nuevo Gobierno el 10 de julio. Se iniciaba la liberalización que culminaría con la Ley de Prensa e Imprenta de 1966.

El dinámico ministro se comprometió con la apertura política y pronto encontró aliados en Castiella y Martín-Gamero⁸¹, quien desarrolló su trabajo en un clima más favorable. Fraga cooperó con la OID, creó el Gabinete de Enlace para seguir las informaciones internacionales sobre España y amplió las acreditaciones de los corresponsales⁸². Sin embargo, y según Martín-Gamero, desde 1962 Franco empezó a mostrarse «cada vez menos dispuesto a recibir periodistas» y él empezó a delegar en sus colaboradores⁸³.

La siguiente entrevista concedida la firmó Benjamin Welles (1916-2002), corresponsal de *The New York Times*⁸⁴. Algo esnob, habitaba un lujoso

⁷⁹ LMG, Carpeta Entrevistas. Para las huelgas en la minería asturiana véase Vega (2002).

⁸⁰ *La Vanguardia Española*, 17-6-1962, p. 13.

⁸¹ Fraga (1980: 33). Rosendorf (2014: 27) confirma que desde 1962 desaparecieron los conflictos del Ministerio de Información y Turismo con el de Asuntos Exteriores.

⁸² Reckling (2016: 61-67). No obstante, Fraga también expulsaría corresponsales y entorpecería el trabajo de periodistas españoles que trabajaban como corresponsales de medios extranjeros; el caso más significativo fue el de José Antonio Novais, de *Le Monde*.

⁸³ LMG, Carpeta Entrevistas.

⁸⁴ Con Fraga persistió, pese a todo, la desconfianza hacia la cabecera. Lo prueban los numerosos informes sobre el reportero Tad Szulc, al que se acreditó en julio de 1965. AGA (03) 049.021, caja 58 386.

piso en Madrid donde organizaba cócteles que reunían a franquistas y opositores (Martín-Gamero recordaba uno en honor de Ridruejo, Satrústegui y Tierno Galván). Disponía de una gran agenda de contactos y buena información, pero al director de la OID le parecía que no comprendía «algunos aspectos de nuestra idiosincrasia»⁸⁵.

Antes de abandonar Madrid, Welles solicitó una entrevista con Franco. La Casa Civil le pidió un cuestionario que Fraga, recién nombrado ministro, modificó. No se informó de ello al norteamericano y este, según Martín-Gamero, «reaccionó malhumorado alegando que a causa de los retoques le entrevista perdió fuerza». Como ya había recibido el cuestionario cumplimentado por Franco, la audiencia serviría para obtener información *off the record*. En el Pazo de Meirás, aquel 26 de julio de 1962 los minutos concedidos se convirtieron, según el intérprete, «en una hora larga durante la cual Franco se mostró cordial, como nunca lo había visto: habló jovialmente de todo y despidió a Welles como a un viejo amigo»⁸⁶. Martín-Gamero planteó a Fraga transformar el *off the record* inicial y el ministro accedió. La declaración del cuestionario se embargaron hasta que el diario neoyorquino publicara la primera pieza de Welles. El director de la OID escribió al embajador en Washington para advertirle de la posible publicación de tres piezas (el cuestionario y dos artículos) y de la conversión del *off the record* en citas textuales⁸⁷. En el cuestionario que publicó *The New York Times* Franco negaba que el nombramiento como vicepresidente del general Muñoz Grandes facultara al Ejército para nombrar a su sucesor⁸⁸.

⁸⁵ LMG, Carpeta Entrevistas. En junio de 1961, Welles había chocado con la censura por destacar de una intervención de Franco en las Cortes la «ferviente respuesta de un gran número de Procuradores ante la solemne condena de Su Excelencia a la democracia “no-orgánica”, liberal [y] al capitalismo». Estimaba esa crítica de interés para los 180 millones de estadounidenses que sufragaban la recuperación «militar y económica» de España desde la base del «capitalismo y democracia liberal». Y solicitaba mejorar las condiciones de los corresponsales extranjeros. Carta de B. Welles a López Ballesteros, jefe de Prensa Extranjera, fechada el 13 de junio de 1961 en AGA (03) 049.021 Caja 58 390.

⁸⁶ LMG, Carpeta Entrevistas; (Fraga, 1980: 35). *La Vanguardia Española*, 27-7-1962, p. 3; y 28-7-1962, p. 1.

⁸⁷ La carta de Martín-Gamero al embajador en Washington en LMG, Carpeta Entrevistas.

⁸⁸ «La debilidad de España afectaría gravemente a todo el mundo occidental», *ABC*, 23-8-1962, pp. 15-16; «Ha sido siempre nuestro propósito el conjugar la libertad con el orden», *La Vanguardia Española*, 23-8-1962, p. 3; y «Nuestra fortaleza política sigue guardando la espalda a Europa», *Arriba*, 23-8-1962.

Mayor calado reunían los dos artículos de Welles, que la prensa doméstica no recogería por críticos⁸⁹. Afirmaban el incremento del nivel económico, la mayor posibilidad de crítica al régimen y una mayor tolerancia religiosa⁹⁰. Welles, que aludía también a 1300 presos políticos, introducía su conversación en Meirás con un jefe de Estado que reía «frecuentemente al referirse a los problemas que plantea gobernar a un pueblo tan versátil y de tan ágil imaginación como el español». A Franco le había salvado la Guerra Fría, si bien el reportero refería el *boom* del turismo, amparado por la criminalidad «más baja del mundo» y la estricta moral católica de un «pueblo honrado y hospitalario». El Caudillo reconocía la moderación de los 80 000 huelguistas asturianos, si bien también que las autoridades se habían comportado con blandura.

Welles observaba solo dos grupos antifranquistas relevantes: los democristianos y los socialistas; curiosamente, no concedía relevancia al «pequeño» (sic) grupo comunista. A su juicio, al «apático» español medio no le preocupaba la política y no cuestionaba a Franco. Crítico con el juanismo «cortesano», Welles mencionaba a los generales (Muñoz Grandes, García Valiño, Galera Paniagua y Martín Alonso) que presuntamente apoyarían después una monarquía «constitucional» tutelada y encabezada por don Juan. De cualquier modo, España al fin cosechaba económica y socialmente los frutos de «la paz y el orden»⁹¹.

Welles publicaría más tarde un libro sobre el franquismo, según Fraga, «más negativo que otra cosa»⁹². Describía en él una «dulce anarquía» regida con mano de hierro por Franco; apuntaba que Muñoz Grandes le sucedería al frente del Gobierno, y descartaba a don Juan como futuro monarca. Pese a que ponía en boca de Franco que Alfonso de Borbón Dampierre aún entraba

⁸⁹ Pese a ello, Fraga (1980:44) entendió que publicar el cuestionario y permitir la amplia cobertura de la huelga asturiana representaban una nueva política informativa.

⁹⁰ «Spain Undergoing Vast Change After 23 Years of Franco Rule», *The New York Times*, 23-8-1962, pp. 1 y 4.

⁹¹ «Chief Franco aim: ties with market», *The New York Times*, 24-8-1962, pp. 1 y 4. La independencia de Welles se prueba en la carta que dirigió a su periódico para criticar un editorial publicado el 6 de abril de 1965. El reportero negaba que la ayuda norteamericana fuera la culpable del progreso económico de la España de Franco. Lo eran el Plan de Estabilización y los millones de turistas. Y se refería a la hipócrita «condescendencia moral» hacia un país en el que la pobreza casi no existía ya cuando en Estados Unidos un quinto de los obreros ganaba menos de 3500 dólares al año. Carta de B. Welles, excorresponsal, al director de *The New York Times* con fecha de 24 de abril de 1965 en AGA (03) 049.021 Caja 58390.

⁹² Fraga (1980: 72).

en los cálculos, Welles apostaba por los príncipes de España, «pájaros dorados en la jaula de Franco»⁹³.

La entrevista, en todo caso, se incardinaba en la apertura que, tras la crisis de Munich, representaban los ministros Castiella y Fraga. «Este reportaje, de tono equilibrado, a veces tal vez hasta complaciente, es un documento de considerable valor, ya que se enumeran los principales asuntos de interés periodístico que tenía España para Estados Unidos y porque además, mediante una entrevista a Franco, nos encontramos con los argumentos que en boca del mismo jefe del Estado quería transmitir el régimen a la opinión pública norteamericana»⁹⁴.

Menor alcance tuvo el encuentro con el estadounidense Jim Bishop (1907-1987), que firmaba una «columna sindicada» en unos ciento cincuenta periódicos. Célebre por sus libros sobre el último día en la vida de personajes históricos, se declaraba católico, anticomunista y admirador del Valle de los Caídos⁹⁵. En este caso, según Martín-Gamero⁹⁶, para acceder a Franco «se pusieron en juego contactos e influencias del *jet set* internacional que, por vía furtiva, habían penetrado hasta el círculo más íntimo del general». La entrevista se celebró en el despacho «más bien modesto y de mal gusto» del «destar-talado edificio» de Ayete. Franco recibió al matrimonio Bishop «en atuendo deportivo [...] un tanto incongruente; pantalón gris, zapatos blancos y negros, *blazer* azul marino con botones dorados». Martín-Gamero observó, «divertido», que, «siempre indiferente a cuantos visitantes yo acompañé, dedicaba unos momentos de atención preferente a los atractivos de la señora de Bishop». Las piezas se publicarían en *The York Journal-American* el 30 de septiembre y el 1 y 2 de octubre de 1962. Contenían «errores de bulto»⁹⁷.

Mayor relevancia adquirió la siguiente entrevista, que puso a Franco frente a las cámaras de la CBS. Fue planteada al embajador Garrigues⁹⁸, que

⁹³ Welles (1965: 369-371). Welles cubriría la visita de los príncipes a los Estados Unidos en 1971 para *The New York Times*, cabecera que demostraría su simpatía «por quien en aquel momento muchos veían aún con recelo por no ser sino el designado por Franco para sucederle a título de Rey». LMG, Carpeta Entrevistas.

⁹⁴ Escobedo (2010: 252).

⁹⁵ Bishop guionizaría un documental sobre el Valle de los Caídos producido por Samuel Bronston. «Jim Bishop, en Madrid», *ABC*, 19-8-1962, p. 23. Las impresiones de los Bishop en «El pacífico Madrid nos atrae de nuevo», *ABC*, 6-9-1962, p. 39. *The Valley of the Fallen*, según Bronston, debía ser el mejor documental que se había hecho pues se trataba de su «regalo» a Franco. Bishop se disgustó cuando los distribuidores norteamericanos se desentendieron de la cinta (Rosendorf, 2014: 71).

⁹⁶ El encuentro en LMG, Carpeta Entrevistas.

⁹⁷ Fotografía de Franco con Bishop en *ABC*, 31-8-1962, p. 5.

⁹⁸ Nota de la OID para el ministro en. LMG, Carpeta Entrevistas.

facilitó un guión argumentativo para Franco que luego él mismo puliría para «justificar el franquismo ante sus audiencias norteamericanas». Los mensajes debían atenerse a lo siguiente:

[...] primero, la estabilidad debe preceder a cualquier movimiento reformista; segundo, la amenaza comunista a España afecta a todo el mundo, de modo que una España débil es una amenaza para Occidente; tercero, una España democrática sería débil porque los españoles no están maduros para la democracia, y cuarto, la Guerra Civil es irreversible, es decir, en ningún caso habrá una «restauración» de anteriores situaciones, sino una evolución desde los presupuestos del mismo régimen⁹⁹.

En la primavera de 1962, el director del programa que emitiría la pieza celebró dos entrevistas con Martín-Gamero para acordar la elaboración de un reportaje muy favorable para la imagen de España. Solo después Fraga planteó el tema a Franco, «que refunfuñó, porque no era muy amigo de estas declaraciones»¹⁰⁰. No obstante, acabó aceptando que le entrevistase el periodista «número uno» de la cadena, Walter Cronkite, quien reconocería el dilema ético de dar voz a un autócrata. Franco pudo preparar la respuesta a las carencias democráticas de su régimen aduciendo que sus poderes eran «más limitados» (sic) de los de un sistema presidencialista y combinando la alabanza a los Estados Unidos por liderar el mundo libre con el consejo de que respetaran los ritmos de desarrollo de otros países. Previa remisión de un cuestionario, la entrevista se grabó en El Pardo el 28 de noviembre de 1962. Franco achacó en ella las críticas a su régimen por «antidemocrático» a la propaganda comunista y se reconoció bajo «el imperio espiritual de la Iglesia». La emisión constituyó un éxito espectacular para el franquismo, que impuso los términos del encuentro¹⁰¹.

Tras este éxito, se pusieron los ojos nuevamente en Francia. La España franquista había normalizado las relaciones comerciales con la V República (los planes de desarrollo eran de inspiración gala) y deseaba un socio que contrapesara la influencia estadounidense, al tiempo que intermediaba con el Mercado Común. No obstante, y pese a que De Gaulle controló la actividad de los exiliados, España formó parte de un «eje complementario de la política exterior francesa, situándose, por sus ventajas comparativas en materia de

⁹⁹ Escobedo (2010: 253).

¹⁰⁰ Fraga (1980: 50).

¹⁰¹ Rosendorf (2014: 99-101). Por entonces Franco confió en privado que «la mayoría de los que escriben en los Estados Unidos sobre asuntos de España, si no son rojos o izquierdistas, son unos despistados» (Franco Salgado-Araujo, 2005: 496).

proximidad geográfica, antigüedad de relaciones y potencial económico, entre los principales destinatarios de esta acción secundaria». En la opinión pública gala de los años sesenta seguía pesando mucho la memoria de la Guerra Civil y acontecimientos como el congreso de Munich o la ejecución de Julián Grimau serían juzgados a la luz de ese recuerdo¹⁰². La siguiente entrevista, por tanto, enfrentó a Franco con otro reportero de *Le Figaro*, Jacques Guillemé-Brulon (1919-2001). Nacido en Chile, había glosado favorablemente los informes del Banco Mundial sobre España y, pese al escrúpulo político, defendía su integración en el Mercado Común («los matrimonios de razón resultan a menudo los mejores») ¹⁰³. «De los mejor informados de España» ¹⁰⁴, el corresponsal hablaba buen castellano y disponía de una gran agenda. Amigo de Martín-Gamero, obtuvo «sin grandes dificultades» la entrevista y remitió un cuestionario que Franco le entregó en El Pardo el 11 de diciembre de 1963. El encuentro apenas duró media hora ¹⁰⁵.

Le Figaro tituló así la entrevista: «Una sola alternativa. Regencia o acceso al trono de un príncipe de sangre... pero nada de repúblicas que, por dos veces, han causado nuestra ruina». Franco había aludido ambiguamente a una «solución abierta» que evitara a malos reyes como Carlos II, Fernando VII o Isabel II. La pieza arrancaba así: «Modelados por la tradición, pero dotados al mismo tiempo de un sentido innato del movimiento y de la aventura; incapaces de renunciar a las ficciones y a las lejanas grandezas del Siglo de Oro, los españoles no han cesado de enfrentarse y desgarrarse durante ciento cincuenta años, hasta llegar al paroxismo de la guerra civil de 1936-1939. [...] Parece que hoy España, mejor equilibrada —aunque no curada del todo—, se encuentra en plena mutación».

El corresponsal señalaba los éxitos económicos del franquismo y sus «tímidos» avances políticos, que atribuía a Fraga, sugiriendo que «si [Franco] aspira a no poner en peligro su obra y evitar el riesgo de lanzar de nuevo a su patria a la violencia, no puede dejar de prepararle las sendas del futuro». Franco defendía al Movimiento, frente a los disolventes partidos políticos y el sindicalismo único acudiendo a las últimas encíclicas papales¹⁰⁶.

Tras la exclusiva, Guillemé-Brulon obtuvo una corresponsalía permanente en Madrid. No obstante, no se entendía bien con Fraga, quien desconfiaba de

¹⁰² Sánchez (2006: 78-96).

¹⁰³ Véase la crónica de Carlos Sentís en *ABC*, 6-7-1960, p. 7.

¹⁰⁴ Preston (2012: 225).

¹⁰⁵ LMG, Carpeta Entrevistas.

¹⁰⁶ Véase *Le Figaro*, 16-12-1963 y Preston (2012: 215). Las declaraciones, convenientemente mutiladas, en *ABC*, 17-12-1963, pp. 65-66.

unos corresponsales franceses que «se sienten tan en su casa, que inevitablemente toman partido». En una conferencia en el Club Internacional de Prensa, Guillemé-Brulon se mostró «impertinente» y Fraga le expulsaría de la sala. Luego le retiró la acreditación. No volvió a España hasta la muerte de Franco¹⁰⁷.

Precisamente, la política francesa constituyó el asunto más relevante de la siguiente entrevista. «Franco, partidario de la fuerza atómica de De Gaulle», tituló *Christ und Welt*, de Stuttgart, en su edición de 15 de mayo de 1964. El semanario representaba al ala protestante de la Democracia Cristiana alemana. El 29 de abril anterior Franco había conversado con Hans Georg von Studnitz, el primer periodista alemán que recibía desde la Guerra Civil¹⁰⁸. Tampoco a este le pareció un militar: «Más bien se asemeja, también por sus ademanes, algo rígidos, a un príncipe de la Iglesia»¹⁰⁹. En el encuentro, celebrado en español (sin intérprete), Franco defendió la «Europa de las patrias» del general De Gaulle y su apuesta atómica¹¹⁰.

El último encuentro que organizó Martín-Gamero tuvo lugar el 20 de octubre de 1965¹¹¹. Ese día Franco recibió en El Pardo al director-gerente de *Time*, Otto Fuerbringer, y al corresponsal de la revista, Pietro Saporiti. Actuó de intérprete Luis de Pedroso. En enero siguiente *Time* dedicaba su portada a un septuagenario Franco con un titular inequívoco: «Spain looks to the future»¹¹². Se trataba de la sexta portada que la revista dedicaba a Franco¹¹³, y en páginas interiores aparecía un extenso reportaje sobre el desarrollo industrial de una España con el índice de crecimiento más alto de Europa. Por vez primera en treinta años, *Time* ofrecía «una visión optimista y europea de nuestro país»¹¹⁴.

Fue el broche de oro para la política que Castiella quiso imprimir a su Oficina de Información Diplomática, pues las riendas informativas ya las llevaba Fraga desde su ministerio. No obstante, el aperturismo tanto de Fraga

¹⁰⁷ LMG, Carpeta Entrevistas. Fraga (1980: 87, 195). Fraga le retiró las credenciales a Guillemé-Brulon y solicitó a Gobernación su expulsión de España. La Agrupación de Corresponsales Extranjeros solicitó al ministro que se revocaran estas medidas y Fraga no rectificó. *ABC*, 10-3-1967, p. 58; y 16-III-1967, p. 72.

¹⁰⁸ Studnitz había acompañado a Franco en la liberación del Alcázar de Toledo. *ABC*, 12-9-1940, p. 9.

¹⁰⁹ La entrevista, traducida, en LMG, Carpeta Entrevistas. Véase la crónica de Augusto Assía en *La Vanguardia Española*, 15-5-1964, p. 3.

¹¹⁰ *ABC*, 17-5-1964, p. 79 y *La Vanguardia Española*, 17-5-1964, p. 5.

¹¹¹ Así lo recoge la prensa, como *ABC*, 21-10-1965, p. 61. Martín-Gamero equivoca la fecha de la audiencia, que sitúa el 27 de octubre de 1965. LMG, Carpeta Entrevistas.

¹¹² *TIME*, 21-1-1966.

¹¹³ La anterior presentaba la caricatura de un Franco equilibrista. *TIME*, 19-3-1946.

¹¹⁴ *ABC*, 18-1-1966, pp. 36-37.

como de Castiella, puenteadado desde Presidencia del Gobierno por Carrero Blanco, quedaría liquidado en octubre de 1969 a raíz del escándalo Matesa¹¹⁵. Martín-Gamero había cesado en la OID en diciembre de 1967¹¹⁶. Le aguardaban el consulado general de Nueva York, la embajada en Rabat y el Ministerio de Información y Turismo.

VII. CONCLUSIONES

Durante el mandato de Adolfo Martín-Gamero como director de la OID (1958-1968) tanto la selección de los entrevistadores (y de los medios a los que representaban) como la propia gestión de las entrevistas periodísticas con Franco se orientará al afianzamiento de la posición internacional de la España franquista, que había abandonado ya el ostracismo. Los medios predilectos fueron estadounidenses y franceses. Estrechar lazos con la superpotencia, a medio plazo, habría de avalar la evolución política de España y su admisión en el club de las naciones libres. Solo así se entienden las facilidades concedidas al temido *The New York Times*, del que se esperaba desviar su línea editorial antifranquista. De la Francia gaullista, tanteada a través de *Le Figaro*, se esperaba el fortalecimiento de las relaciones comerciales y un aval para el ingreso en el Mercado Común.

Esta política informativa (que incluía a un Franco nada ambiguo en su defensa de la «democracia orgánica») sirvió relativamente a la apertura patrocinada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores por Castiella. La realización y publicación de las piezas posteriores a las audiencias, por sus condiciones restrictivas, no respondían a las prácticas profesionales habituales en los Estados democráticos. Siempre mediaba el cuestionario previo y, a fin de cuentas, las entrevistas se habían celebrado en el campo de juego local (El Pardo, Ayete o Meirás) de una España autoritaria.

No obstante, los reporteros extranjeros pudieron preguntarle a Franco cuanto quisieron y este no esquivó ningún tema. Se abordó su sucesión, la naturaleza política del régimen y su aparato represivo, el desarrollo económico de España y la visión franquista de la política internacional. Si obviamos la expulsión de Guilleme-Brulon, el incidente más grave, el veto a Sulzberger, tuvo más que ver con el incumplimiento de un compromiso profesional (el *off the record* acordado) que con las críticas hacia el régimen deslizadas por el reportero.

¹¹⁵ Cajal (2010: 43-44); Oyarzábal (2017: 78-79).

¹¹⁶ *ABC*, 16-12-1967.

Por otro lado, aun cuando se solicitaron cuestionarios previos, no se deduce del cotejo con las entrevistas publicadas en medios internacionales que las piezas resultaran censuradas en sus versiones para la prensa española.

La tensión no marcó los encuentros, que ofrecen un aspecto humano poco conocido del dictador, entonces en pleno uso de sus facultades. Groussard, pese a su aversión al sistema franquista, afirmó de Franco que era la personalidad política que más le había impresionado y los mejores profesionales que le trataron (Sulzberger, Bartholomew, Mac Donald y Welles), aunque no escatimaron reproches, coincidieron en destacar su cordialidad, ponderación e, incluso, capacidad para encajar las críticas. Significativamente, las autoridades españolas mostraron poco interés por las piezas de los reporteros menos capaces o más claramente apologéticos del franquismo (Denegri, Rubens, Hearst o Bishop).

Esta experiencia de Martín-Gamero al frente de la OID arrojó una conclusión adicional: existía un equipo aperturista en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Castiella, en sintonía con los sectores más avanzados del Movimiento a los que abanderaba Fraga. Luego desempeñaría un papel relevante en la Transición democrática.

Bibliografía

- Alonso, I., Baigorri, J. y Fernández, M. (2012). Las fuentes para la historia de la interpretación: algunos ejemplos prácticos. En S. Cruces, M. del Pozo *et al.* (eds.). *Traducir en la frontera* (pp. 969-988). Granada: Atrio.
- Angostures, A. (1990). L'opinion publique française et l'Espagne, 1945-1975. *Revue d'Histoire Moderne et Contemporain*, 37 (4), 672-686. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/rhmc.1990.1571>.
- Arasa, D. (2016). *De Hemingway a Barzini. Corresponsales extranjeros en la Guerra Civil*. Barcelona: Stella Maris.
- Baigorri, J. (2007). A propósito de las memorias de Schmidt, intérprete de Hitler. En B. S. López, M. Á. R. Ariza y S. Roiss (eds.). *Puente entre dos mundos: últimas tendencias en la investigación traductológica alemán-español: III STIAL Simposio sobre la Traducción-Interpretación del-alemán* (pp. 14-25). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Baigorri, J. y Alonso, I. (2002). La mediación lingüístico-cultural en las crónicas de la Conquista. Reflexiones metodológicas en torno a Bernal Díaz del Castillo. En Á. B. Espina (ed.). *Antropología en Castilla y León e Iberoamérica IV. Cronistas de Indias* (pp. 159-165). Salamanca: Editorial de la Universidad de Salamanca.
- Barrera, C. (1995). *Periodismo y franquismo. De la censura a la apertura*. Barcelona: Ediciones Internacionales Universitarias.
- Cajal, M. (2010). *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Cañellas, A. (2011). *Laureano López Rodó. Biografía política de un Ministro de Franco (1920-2000)*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- Chislett, W., Romero, A. M. y Cándido, M. (2014). Tres corresponsales de prensa extranjera en la Transición española. En J. Guillamet y Lloveras y F. Salgado. *El periodismo en las transiciones políticas: de la Revolución Portuguesa y la Transición Española a la Primavera Árabe* (pp. 145-156). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Chuliá, E. (2001). *El poder y la palabra. Prensa y poder político en las dictaduras. El régimen de Franco ante la prensa y el periodismo*. Madrid: Univesidad Nacional de Educación a Distancia.
- Delgado Idarreta, J. M. (2006). *Propaganda y medios de comunicación en el primer franquismo (1936-1959)*. Logroño: Universidad de La Rioja.
- Eiroa, M. (2009). *Política internacional y comunicación en España (1939-1975). Las cumbres de Franco con Jefes de Estado*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Escobedo, R. (2010). La embajada en Washington de Antonio Garrigues Díaz-Cañabate (1962-1964): ¿una diplomacia para el aperturismo? *Historia y Política*, 23, 243-277.
- Espinosa de los Monteros y Bermejillo, H. (1981). *España en Hendaya: desmitificada la famosa entrevista Franco/Hitler 23 de octubre de 1940*. Madrid: Compañía de Impresores Reunidos.
- Fernández Fernández-Cuesta, J. M. (2013). La información al servicio de la política exterior. La creación de la Oficina de Información Diplomática, respuesta del franquismo al aislamiento internacional (1945-1950). *Revista internacional de Historia de la Comunicación*, 1 (1), 132-154. Disponible en: <https://doi.org/10.12795/RiHC.2013.i01.07>.
- Fernández Fernández-Cuesta, J. M. (2018). *Periodistas y diplomáticos en la Transición española*. Madrid: Fragua.
- Fernández-Miranda, P. y A. (1996). *Lo que el Rey me ha pedido: Torcuato Fernández-Miranda y la Reforma Política*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Fraga Iribarne, M. (1980). *Memoria breve de una vida pública*. Barcelona: Planeta.
- Franco Salgado-Araujo, F. (2005). *Mis conversaciones privadas con Franco*. Barcelona: Planeta.
- García Escudero, J. M. (1978). *La primera apertura*. Barcelona: Planeta.
- Glondys, O. (2012). *La Guerra Fría cultural y el exilio republicano español: Cuadernos del Congreso por la Libertad de la Cultura (1953-1965)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Groussard, S. (1948). *Solitude espagnole*. Paris: Plon.
- Guillamet, J. (ed.) (2016): *Las sombras de la transición. El relato crítico de los corresponsales extranjeros (1975-1978)*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Liedtke, B. N. (1996). *Embracing a Dictatorship: Us Relations with Spain 1945-1953*. London: Sussex Academic Press.
- López Zapico, M. A. (2010). *El tardofranquismo contemplado a través del periódico The New York Times. 1973-1975*. Gijón: Ábaco Historia.
- Matthews, H. L. (1957). *The yoke and the arrows: a report on Spain*. New York: G. Braziller.
- Moreno Cantano, A. C. (ed.) (2012). *Propagandistas y diplomáticos al servicio de Franco (1936-1945)*. Gijón: Trea.
- Moreno Cantano, A. C. (2016). *Tiempo de mentiras: el control de la prensa extranjera en España durante el primer franquismo (1936-1945)*. Sarrión: Muñoz Moya Editores.
- Muñoz Soro, J. (2013). El «caso Grimau»: propaganda y contrapropaganda del régimen franquista en Italia (1962-1964). *Ayer*, 91, 169-193.

- Muñoz Soro, J. (2014). Política de información y contrainformación en el franquismo (1951-1973): «El Ministerio de Información es tan importante como el de la Guerra». *Revista de Estudios Políticos*, 163, 233-263.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Oreja Aguirre, M. (2011). *Memoria y Esperanza: relatos de una vida*. Madrid: La Esfera.
- Oreja Aguirre, M. y Sánchez Mantero, R. (2007). *Entre la historia y la memoria: Fernando María Castiella y la política exterior de España (1957-1969)*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Oyarzábal, A. (2017). *Recuerdos políticos*. Madrid: Editorial Cuadernos del Laberinto.
- Pardo Sanz, R. (2009). «Fernando M.^a Castiella: una larga travesía hacia el liberalismo». En J. Avilés (coord.). *Historia, política y cultura* (homenaje a Javier Tusell) (pp. 393-427). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Perinat, L. G. (1996). *Recuerdos de una vida itinerante*. Madrid: Compañía Literaria.
- Piniés, J. (1990). *La descolonización de Sahara: un tema sin concluir*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Piniés, J. (2000). *Episodios de un diplomático*. Burgos: Dosoles.
- Powell, C. (2011). *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Preston, P. (1994). *Franco. Caudillo de España*. Barcelona: Grijalbo.
- Preston, P. (2012). *Juan Carlos. El rey de un pueblo*. Barcelona: Debate.
- Reckling, T. (2016). *Foreign correspondents in francoist Spain, 1945-1975*. Portsmouth: University of Portsmouth.
- Robles Piquer, C. (2011). *Memoria de cuatro Españas. República, guerra, franquismo, democracia*. Barcelona: Planeta.
- Rosendorf, N. M. (2014). *Franco Sells Spain to America: Hollywood, Tourism and Public Relations as Postwar Spanish Soft Power*. New York: Palgrave MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137372574>.
- Sahagún, F. (1986). *El mundo fue noticia. Corresponsales españoles en el extranjero: La información internacional en España*. Madrid: Fundación Banco Exterior.
- Sánchez Sánchez, E. (2006). *Rumbo al sur: Francia y la España del desarrollo (1958-1969)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Sánchez Sánchez, E. (2010). Franco y De Gaulle. Las relaciones hispano-francesas de 1958 a 1969. *Studia Historica. Historia Contemporánea* [internet], 22 (0). 17-2-2010 [citado 1-7-2019]. Disponible en: <https://bit.ly/3sqUvhf>.
- Schmidt, P. (2005). *Europa entre bastidores. Del tratado de Versalles al juicio de Nuremberg*. Barcelona: Destino.
- Schulte, H. F. (1968). *The spanish press 1470-1966. Print, Power, Politics*. Illinois: University of Illinois.
- Sinova, J. (2006). *La censura de prensa durante el franquismo*. Barcelona: Random House Mondadori.
- Suárez, E. (2005). *Caso cerrado: Memorias de un antifranquista arrepentido*. Madrid: Oberon.
- Suárez, L. (1986). *Franco: la historia y sus documentos* (vol.14). Madrid: Urbión.
- Sulzberger, C. L. (1970). *The Last of the Giants*. New York: Macmillan.
- Terrón Montero, J. (1981). *La prensa en España durante el régimen de Franco: un intento en análisis político*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Tulloch, C., Rodríguez, R. y Guillamet, J. (2015). La muerte de Franco y la Transición española a través de la prensa internacional: la visión periodística del Reino Unido, Francia, Italia y Estados Unidos. *Estudios Sobre el Mensaje Periodístico*, 21, 193-205. Disponible en: https://doi.org/10.5209/rev_ESMP.2015.v21.n1.49089.
- Tusell, J. (1995). *España, Franco y la Segunda Guerra Mundial*. Madrid: Temas de Hoy.
- Vega, R. (2002). *Las huelgas de 1962: hay una luz en Asturias*. Gijón: Trea.
- Viktorin, C. (ed.) (2018). *Nation Branding in Modern History: 9. Explorations in Culture and International History*, 9. Oxford: Berghahn Books.
- VV. AA. (1997). *El legado de Franco*. Madrid: Azor.
- Walters, V. A. (1978). *Silent Missions*. New York: Doubleday and Company.
- Welles, B. (1965). *Spain: The Gentle Anarchy*. London: Pall Mall Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1983559>.
- Zalbidea, B. (1996). *Prensa del Movimiento en España: 1936-1983*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

OPERACIÓN PROPAGANDA EXTERIOR. TEORÍA Y PRAXIS DE LA PROPAGANDA SECRETA EN EL FRANQUISMO INTERMEDIO

Operación Propaganda Exterior. Theory and praxis of secret propaganda in the intermediate Franco regime

PABLO SÁNCHEZ GARRIDO

Universidad San Pablo CEU

psanchez.ihum@ceu.es

Cómo citar/Citation

Sánchez Garrido, P. (2022).

Operación Propaganda Exterior. Teoría y praxis
de la propaganda secreta en el franquismo intermedio.

Revista de Estudios Políticos, 195, 157-186.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.195.06>

Resumen

La Operación Propaganda Exterior (OPE, 1958-1961) fue una operación de propaganda secreta del franquismo intermedio orientada a mejorar la imagen del régimen en el exterior, principalmente en EE. UU., ante el contexto previo de bloqueo internacional de España como antiguo aliado fascista y como dictadura. También se orientó a vigilar y moldear la opinión pública española recurriendo a los modernos métodos de propaganda política. Este artículo analiza el contexto histórico-ideológico previo de la OPE, así como su naturaleza, protagonistas y desarrollo en sus ámbitos principales: información, cultura y cine. Su principal logro fueron los largometrajes proespañoles de Bronston.

Palabras clave

Propaganda; política exterior; franquismo; ideología.

Abstract

The «Operación Propaganda Exterior» (OPE, 1958-1961) was a secret propaganda operation of the intermediate Franco regime aimed to improving the image of the regime abroad, mainly in the US, given the previous context of the international blockade of Spain as a former fascist ally and as a dictatorship. It was also oriented to monitor and shape Spanish public opinion throughout modern methods of political propaganda. This article analyses the previous historical-ideological context of the OPE, as well as its nature, protagonists and development in its main areas: information, culture and cinema. The main achievement of OPE was Bronston's pro-Spanish films.

Keywords

Propaganda; foreign policy; Francoism; ideology.

SUMARIO

I. CONCEPTUALIZACIÓN Y CONTEXTO DE LA PROPAGANDA: DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL AL FRANQUISMO. II. PRINCIPALES ÓRGANOS DE PRENSA Y PROPAGANDA DURANTE EL FRANQUISMO. III. DE LA CREACIÓN DEL MIT A LA OPERACIÓN PROPAGANDA EXTERIOR: 1. El contexto gestacional de la OPE. 2. Ejecutores de la OPE. 3. Precedentes y gestación de la OPE. 4. Estructuración general y contenidos básicos de la OPE. 5. Contenido ideológico de la OPE. 6. OPE: Información, cultura y cine al servicio de la propaganda. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ARCHIVOS CONSULTADOS.

I. CONCEPTUALIZACIÓN Y CONTEXTO DE LA PROPAGANDA: DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL AL FRANQUISMO

El concepto sociopolítico de propaganda, enraizado históricamente en la noción teológica de *propaganda fide*¹ y con ciertos precedentes en la Ilustración y en la Revolución francesa², experimentó un importante desarrollo teórico entre finales del XIX y principios del XX gracias a Gustave Le Bon, entre otros teóricos de las masas y de su manipulación, como Scipio Sighele, Henri Fournial, Gabriel Tarde o Robert E. Park. Estos últimos describen las *masas* —reverso de la teoría de las élites— en términos de animales instintivos, o como un «subhumano» (Tarde). Le Bon recurre al símil de la mujer, zafamente caricaturizada a estos efectos como «irritables, impulsivas, impresionables, versátiles, desprovistas de sentido crítico, sustituido por la exageración de los sentimientos» (Le Bon, 1983: 37, 44).

En su praxis política, la propaganda experimentó un gran auge en el contexto de la Primera Guerra Mundial desde sus dos variantes iniciales: la liberal angloamericana y la comunista soviética. En la rama anglosajona, destacaron los respectivos *ministros* de propaganda británico, Lord Beaverbrook³, y

¹ La Congregación católico-romana Propaganda Fide, creada en 1622, estaba orientada a la evangelización o *propagación* misionera de la fe católica fuera de los países católicos.

² Destacaron Voltaire, Mirabet o Marat en su intención de movilizar e *ilustrar* a la sociedad. Pero quizá fue Napoleón quien hizo un uso político más intenso de los incipientes métodos de propaganda política.

³ En marzo de 1918 se crea el primer Ministerio de Información británico, dirigido por el magnate periodístico William Maxwell. También destacó como director de Propaganda otro magnate periodístico, Lord Northcliffe.

norteamericano, George Creel —autor de *How we advertised America* (1920)—. Dentro del frente comunista, fueron referentes Plejánov y, especialmente, Lenin con su obra *¿Qué hacer?* (1902), donde vinculó el término *propaganda* —dirigido inicialmente a élites reducidas y cualificadas— al de *agitación* —referido a las masas—, conformando el binomio *agitprop*.

Otro desarrollo algo posterior de la propaganda fue el nazi —y fascista en Italia— por parte del propio Adolf Hitler, pero muy especialmente de su ministro de Propaganda, Joseph Goebbels. Hitler, que en su *Mein Kampf* (1925) tituló un capítulo «Propaganda y organización», reconoce que aprendió las estrategias de propaganda de sus enemigos británicos, primero, y socialistas después, durante la Primera Guerra Mundial. También alude a los fascistas italianos, e incluso a fuentes religiosas (Pineda, 2007: 167). Pero mientras que Hitler la concibe en un sentido instrumental respecto a una consecución del poder y previa a la «organización» —como Lenin—, Goebbels tenía un modelo de propaganda total y permanente⁴.

A estos tres frentes geopolíticos habría que añadir el publicitario, desde la manipulación psicosocial, donde destacó Edward Bernays con su célebre obra *Propaganda* (1928). Sobrino y discípulo de Sigmund Freud y antiguo colaborador de organismos públicos en la Gran Guerra, Bernays ideó impacantes y exitosas campañas publicitarias y electorales, cuyas estrategias, orientadas a impactar sobre el inconsciente freudiano de las masas, también imitaron *mutatis mutandis* Hitler, Goebbels o Creel. Pero la estigmatización nazi del término *propaganda* le llevó a redefinirla después bajo el eufemismo de *relaciones públicas*. Bernays trataba de aprovechar los impulsos inconscientes freudianos para intentar lograr algo cercano al control de las masas para fines económicos o políticos, como proponía en su obra *La ingeniería del consentimiento* (1955), por lo que es también pionero de la ingeniería social.

Un último frente, algo distinto a los anteriores por moverse netamente en el ámbito mediático-cultural e internacionalista, fue el que protagonizó Willi Münzenberg, responsable de la propaganda cultural comunista del Komintern en Occidente. Desarrolló su actividad propagandística a través de una tupida red de órganos e instrumentos encubiertos de propaganda internacional —incluyendo producciones cinematográficas o el papel de

⁴ O estructural, según Welch (1995:18). Afirmo Goebbels que Hitler le apoyaba en este «sentido totalitario» de propaganda: «Creo que cuando se crea un Ministerio de Propaganda, deben estarle subordinadas todas las materias relacionadas con ella, las noticias y la vida cultural, tanto dentro del Reich como en los países ocupados [...]. Quiero llevar con un sentido totalitario la propaganda y la política de noticias del Reich. El Führer coincidió conmigo de manera plena y sin la menor reserva» (Goebbels, 1967: 470).

periodistas, intelectuales orgánicos y escritores— a favor de la difusión internacional del comunismo y de la contrapropaganda antifascista⁵.

La retroalimentación entre la teoría y la praxis —política, mediática, cultural y comercial— de la propaganda será una constante entre sus principales cultivadores del siglo xx.

En España, el uso político de la prensa y de la propaganda venía adquiriendo gran intensidad desde la Guerra Civil en ambos frentes debido a su intenso trasfondo ideológico y a su proyección internacional⁶. Durante las diversas etapas del franquismo, prensa y propaganda adquirieron una importancia estratégica, con la creación de diversos órganos estatales que desembocaron finalmente en la fundación en 1951 del Ministerio de Información y Turismo (en adelante: MIT), que contaba con el efímero precedente durante la II República del Ministerio de Propaganda⁷. Como en 1954 escribió Sánchez Bella a Fraga, responsables ambos del MIT: «Las palabras son los “obuses” del siglo xx. [...] El Ministerio de Información es tan importante como el de la Guerra» (Muñoz Soro, 2014: 256).

En este sentido, el análisis de una operación secreta franquista orientada a la propaganda exterior española desde el MIT como fue la Operación Propaganda Exterior (en adelante, OPE), desplegada durante el ecuador del régimen, posee un especial interés histórico-político, pese a las escasas referencias existentes sobre la misma. Para una adecuada hermenéutica contextual de dicho episodio se profundizará en el marco histórico y conceptual planteado, antes de proceder en una segunda parte al análisis directo de la OPE, de acuerdo con la documentación hallada en el Archivo General de la Administración (AGA) y en la Filmoteca Española.

II. PRINCIPALES ÓRGANOS DE PRENSA Y PROPAGANDA DURANTE EL FRANQUISMO

En su obra dedicada a la censura franquista, J. Sinova destaca cuatro fases en la política de prensa entre julio de 1936 y julio de 1951: primera mitad de

⁵ El carácter secreto de las operaciones de propaganda de Münzenberg lo hace especialmente relevante para la operación aquí estudiada. Sobre este personaje, admirado por Goebbels y precedente de Gramsci, véase Koch (1997).

⁶ Sobre este tema, Pizarroso (2007).

⁷ Largo Caballero creó en noviembre de 1936 un Ministerio de Propaganda —a cargo de Carlos Esplá—, con funciones de prensa, propaganda y turismo. El primer «ministerio de propaganda» propiamente dicho fue el nazi, en 1933, inspirado en el modelo soviético de propaganda. Otros precedentes anteriores fueron el U. S. Committee on Public Information (1917) y el Ministerio de Información británico (1918).

la Guerra Civil (18-7-1936/31-1-1938), de control fundamentalmente bélico-militar; segunda etapa de la Guerra Civil, con un periodo de acercamiento al Eje protagonizado desde el Gobierno de 1938 por Serrano Suñer; tercera, de control falangista, entre 1941 y 1945, bajo dominio último de Arrese y delegación en Arias Salgado; cuarta etapa, «de alejamiento totalitario y de acercamiento a las democracias occidentales», encomendada por Franco, desde 1945, al sector católico de José Ibáñez Martín y Alberto Martín-Artajo (Sinova, 2006: 91). A estas cuatro fases podríamos añadir posteriormente otras dos etapas que afectan más directamente a la OPE: una matizada *revancha falangista*, con la creación y asignación del MIT a Arias Salgado, comprendida entre 1951 y 1962, y por último, el retorno del «colaboracionismo católico» —en la terminología historiográfica de J. Tusell, que toma del Gil Robles monárquico disidente (Tusell, 1984: 34)—, con los ministerios de Fraga Iribarne y Sánchez Bella, entre 1962 y 1973.

Otra línea fundamental para enmarcar la propaganda internacional española son los organismos surgidos previamente en el contexto de la Guerra Civil y dedicados explícitamente a la *propaganda exterior* desde ambos bandos. Entre ellos cabe destacar la Oficina de Propaganda Exterior de CNT-FAI⁸ en el bando republicano, mientras que por el bando franquista destaca la conocida como Falange Exterior, nacida en 1935 y desarrollada sobre todo desde 1937 por el diplomático Felipe Ximénez de Sandoval, órgano convertido posteriormente en la Delegación Nacional del Servicio Exterior del Movimiento (González Calleja, 1994: 281). La propaganda cultural exterior ejercida por Falange Exterior y su Consejo de la Hispanidad sería posteriormente desplazada por la del Instituto de Cultura Hispánica, creado en 1945 por el sector católico.

Ciertamente, dentro del bando franquista se habían creado sucesivos órganos políticos dedicados al control de prensa y propaganda desde los mismos comienzos de la Guerra Civil, tales como el Negociado o Gabinete de Prensa (4-8-1936), la Sección de Prensa y Propaganda (2-10-1936) y la Delegación de Estado para Prensa y Propaganda⁹ (14-1-1937). En paralelo a la Delegación *estatal* de Prensa, y con una denominación hartamente confusa —incluso en la propia

⁸ En 1936 se crea la Oficina de Propaganda Exterior de CNT-FAI —anteriormente Oficina de Información Extranjera—. Se encargó de difundir material impreso y audiovisual, como panfletos, boletines, cuñas de radio y filmaciones. Este organismo, junto con la análoga Oficina de Información y Propaganda dirigida por Jacinto Toryho, produjeron abundante material de propaganda anarquista y contrapropaganda fascista.

⁹ Al frente de la Delegación estuvo desde su creación —enero de 1937— Vicente Gay, y desde el 13-4-1937 Arias Paz, contando como secretario con E. Vegas Latapié,

época—, existía la Delegación *nacional* de Prensa y Propaganda de Falange, asignada desde mayo de 1937 a Fermín Yzurdiaga, conocido como *el cura azul*, entidad que sería gestora de la futura red de prensa del Movimiento. Durante este primer periodo, las actividades de control de prensa y propaganda estarían fuertemente militarizadas y marcadas por el contexto bélico.

En 1938, ya dentro del primer Gobierno formal de la dictadura en Burgos, se crea la Subsecretaría de Prensa y Propaganda¹⁰, que se adscribirá al Ministerio del Interior, a cargo de Serrano Suñer. Esta desarrolló la primera ley de prensa franquista que, pese a su contexto genético de excepcionalidad bélica, se mantuvo vigente casi tres décadas, desde 1938 hasta 1966.

De mayor relevancia para la investigación que nos ocupa será la creación, ya en el periodo postbélico, de la Vicesecretaría de Educación Popular (20-5-1941), de la que iban a colgar las delegaciones de prensa y propaganda, pasando a depender directamente —tras la caída en desgracia de Serrano Suñer—, de la FET de las JONS y, por tanto, de la Secretaría General de José Luis Arrese. Se nombró director de la Vicesecretaría a Gabriel Arias Salgado, con lo cual la función de prensa quedaba fuera del control de Serrano Suñer y en manos del Movimiento (Bermejo, 1991: 83-84)¹¹. Así, hasta 1945 se unificaría en Falange el aparato de control estatal de prensa y propaganda y se le confería un enfoque imperialista netamente falangista y pro-Eje, concretamente pronazi, con la relevante mediación de Hans Lazar, encargado de propaganda nazi en España. Una orientación que intentaba contrarrestarse desde Exteriores, no solo desde la gestión de un Martín Artajo, sino ya desde los ministerios de Suñer y de Jordana (*ibid.*: 89). En este sentido, hay evidencias de cierto viraje inicial hacia Estados Unidos incluso durante la etapa de Arias Salgado, hacia 1943 —fecha de la derrota de Mussolini y cercana a la de Hitler—, cuando según informes confidenciales norteamericanos, este manifestaba estar convencido de la victoria norteamericana (Pizarroso, 2009: 61)¹².

Pero en 1945 se produce un cambio de tercio —o de familia— en la orientación de la política exterior e interior franquista, marcada por el nombramiento como ministro de Asuntos Exteriores del principal representante del catolicismo

vinculados ambos a Acción Española. En una etapa previa estuvieron como delegados de prensa Juan Pujol y José Millán Astray (Sinova, 2006: 94).

¹⁰ La creación de este órgano deriva del Decreto de 30-1-1938 (BOE). El delegado de Prensa fue Juan Antonio Giménez Arnau y el de Propaganda Dionisio Ridruejo

¹¹ El delegado nacional de Prensa durante todo el periodo fue el camisa vieja Juan Aparicio López, mientras que el delegado de Propaganda fue el catedrático de Derecho Manuel Torres López.

¹² Pizarroso da cuenta de las reuniones de Arias Salgado con el embajador Hayes a efectos de mejorar la presencia de EE. UU. en la prensa española (Pizarroso, 2009: 138).

político: Alberto Martín-Artajo. Coincidiendo con la derrota del Eje —Mussolini en 1943 y Hitler en 1945—, Franco tomó la determinación de dar un cambio a la política exterior española, como refleja el nombramiento de alguien como Artajo, contrario al falangismo y con cierto reconocimiento en ámbitos católicos internacionales como único haber *político*. Era fundamental vender una nueva imagen exterior de España, principalmente ante Estados Unidos, que rompiera el bloqueo y sanciones hacia la España de 1946. Ello imponía la necesidad de una propaganda y contrapropaganda exterior acorde, de manera que los sujetos y enfoques de política informativa franquista fueron mutando desde los referentes nazi-fascistas hacia otros de corte occidental y americano, subrayando estratégicamente el denominador común anticomunista.

Así, a instancias de Artajo, la política informativa pasaría a depender de la denominada Subsecretaría de Educación Popular, adscrita en adelante al Ministerio de Educación de Ibáñez Martín, muy cerca del sector católico. En enero de 1946 se produjo el desembarco de los *católicos* a sus principales cargos a propuesta de Artajo: Luis Ortiz Muñoz, como subsecretario de Educación Popular; Tomás Cerro Corrochano, como director general de Prensa, y Pedro Rocamora, director general de Propaganda (Tusell, 1984: 189). Todos ellos, incluyendo a ambos ministros —Artajo e Ibáñez Martín—, eran miembros de la ACN de P de Herrera Oria (Sánchez Garrido, 2020, 106). Artajo asumirá como puntos fundamentales de su programa de evolución del régimen una nueva ley de prensa de signo aperturista y un pulso con el Movimiento por la desfalangización del régimen (*ibid.*: 350), comenzando por la simbólica supresión del saludo fascista.

En todo ello, la interrelación entre los ministerios de Exteriores, Educación Nacional e Información fue crucial. El enfoque de esta familia supuso una cierta desfalangización de la prensa y propaganda, así como un progresivo viraje proamericanista, que roturaron el terreno para una operación como la OPE.

III. DE LA CREACIÓN DEL MIT A LA OPERACIÓN PROPAGANDA EXTERIOR

A comienzos de los cincuenta se produjo una cierta revancha falangista en la política de prensa del régimen, con el regreso de Arias Salgado, elevado ahora a la categoría de ministro tras la creación del MIT en julio de 1951¹³, si bien una revancha muy mitigada externamente por la circunstancia internacional, e internamente por el pulso de Artajo y por la condición de Arias de

¹³ Decreto ley de 19-7-1951. El de 15-2-1952 fijó su estructura y la atribución de las funciones de Prensa, Propaganda, Radiodifusión, Cinematografía, Teatro y Turismo.

franquista puro. Logró Artajo el nombramiento de Joaquín Ruiz-Giménez como ministro de Educación, e intentó poner al frente del MIT a Luis Ortiz y como director general de Prensa a José M.^a Sánchez de Muniáin —ambos acenepistas—. Pero finalmente Franco optó por este *franquista puro* que estaba orientado más bien hacia el falangismo y hacia su ley de prensa, por lo que no era favorable a una ley de prensa aperturista como la que proyectaba desde hacía años Artajo, bajo el impulso de Ángel Herrera Oria. Por tanto, esta ley de prensa más aperturista tendría que esperar hasta la siguiente etapa ministerial. Asimismo, con el nombramiento de Arias Salgado en el MIT, la política informativa pasaba a quedar más claramente bajo el control último de Carrero Blanco y, por tanto, del propio Franco (Chuliá, 2001: 10).

Sin embargo, el viraje proamericanista iniciado ya con el propio Arias en la Vicesecretaría y el desarrollado en el periodo católico, marcaba el rumbo del MIT y empujó al régimen a tener que jugar en el nuevo contexto internacional de Guerra Fría. Este imponía un cambio de paradigma que el Franco más pragmático quiso aprovechar de cara al exterior.

Por otro lado, Arias Salgado intentó desarrollar una teorización doctrinal propia como base teórica y práctica de su gestión ministerial dentro de lo que llamó «política española de la información», cuyas intervenciones y escritos compiló en tres volúmenes titulados *Textos de doctrina y política española de la información* (Arias Salgado, 1960). Pero no encontramos en dichas reflexiones aportaciones significativas a la teoría de la propaganda. Su «doctrina de la información» era intensamente religiosa, hasta el punto de que afirmó que equivalía a una «teología de la información». Paradójicamente, aunque Arias alardeaba de la fundamentación teológico-católica de su actuación, protagonizó en 1955 un sonado enfrentamiento público con el entonces obispo Ángel Herrera Oria, que denunció la incompatibilidad de la política de censura previa con la doctrina social pontificia —mucho más abierta que la de Arias—. Hay que tener en cuenta que Herrera había sido director de *El Debate*, periódico al que el régimen nunca perdonó su postura pública de acatamiento de la II República, por lo que impidió su reapertura. Por otro lado, Herrera era el maestro directo de Martín Artajo, a quien este consultó hasta su aceptación como ministro (Tusell, 1984: 70).

El reñido pulso entre el sector católico y el falangista no quedaría ahí, pues a raíz del cese de Arias Salgado el 11 de julio de 1962 por su gestión del *contubernio de Múnich* —protagonizado en buena parte por el sector católico anticolaboracionista¹⁴— la cartera se aproximaría de nuevo al sector católico con el

¹⁴ Al parecer tuvo un efecto negativo en la imagen internacional hacia el régimen, afectando a la imagen de Arias por la negligencia en su gestión (Rojas Claros, 2013).

nombramiento ministerial de Manuel Fraga y su introducción de criterios más abiertos, plasmados, con sus limitaciones, en la ley de prensa de 1966. Esta ley más aperturista fue elaborada por su director general de Prensa desde 1962, el acenepista Jiménez Quílez¹⁵. El predominio del sector evolucionista católico se mantendría hasta 1973 con el siguiente ministro, Alfredo Sánchez Bella.

1. EL CONTEXTO GESTACIONAL DE LA OPE

El grueso de la OPE, elaborada bajo carácter «altamente confidencial»¹⁶, comprende los años 1958 y 1962, periodo que afecta a los años finales del Ministerio de Arias Salgado, con cierta continuidad en el comienzo del siguiente ministerio de Manuel Fraga. La OPE comienza en 1958 bajo la competencia del ministro Arias Salgado y responsabilidad última del propio Franco. La OPE tendría su máximo desarrollo operativo en 1960 de acuerdo con el plan del MIT, ejecutado desde su Secretaría General Técnica.

La finalidad era trazar un «plan de propaganda ideológica en el extranjero» para potenciar la imagen exterior de España, según el borrador del informe de la OPE de 31-8-1960. La OPE se inscribe en el marco más general de la estrategia del régimen, ya referida, de promocionar una imagen abierta de España al extranjero, tanto con fines geopolíticos e ideológicos, como también económicos y turísticos. Principalmente, tenía la finalidad geopolítica de posicionarse públicamente en la estela aliadófila norteamericana, atacando al enemigo común comunista, así como la finalidad secundaria de coadyuvar en la política internacional de la hispanidad. En este contexto prestó especial atención a la propaganda cinematográfica, usando como caballo de Troya el cine hollywoodiense. Con las coproducciones internacionales como las de S. Bronston, el régimen ganaría una incomparable distribución y eco internacionales, así como un idóneo camuflaje de la finalidad propagandística.

Pero también en el ámbito de la política interior se veía necesario el recurso a la propaganda como mecanismo de control ideológico de la sociedad española, así como para evitar que la contrapropaganda exterior de los exiliados

¹⁵ Quílez, que era acenepista de Herrera, se formó en la Escuela de Periodismo de *El Debate* y fue director de *YA* y EDICA. Fraga, aunque inicialmente procedía de Falange, se vinculó progresivamente al sector católico (Rojas Claros, 2013: 38; cfr. Muñoz Soro, 2014a: 235). Fraga había recibido formación en el contexto de los círculos de la ACN de P y estuvo al servicio previo de Ruíz-Giménez y Castiella.

¹⁶ En adelante se cita con la denominación «Archivo OPE» el expediente de la Operación Política Exterior hallado en el AGA, Cultura, Caja S28353, sección 49.06. El expediente está compuesto por documentos diversos, fundamentalmente borradores de la OPE. En adelante se sobreentiende esta misma referencia, salvo indicación contraria.

hiciera mella en España. Algunos ejecutores de la OPE, como Sanabria, apuntaban con ello hacia lo que J. Ellull llamaría por aquellas fechas «propaganda de integración», como forma «actualizada» de entender la cultura y la así llamada «educación popular» en una sociedad de masas (Sanabria, 1962: 174). Se trataba, especialmente ante el contexto autoritario español, de lograr un favorable consenso social de los españoles para con el régimen, recurriendo para ello a los modernos métodos de propaganda y de comunicación de masas en el marco de operaciones gubernamentales de carácter secreto. En este sentido, Bermejo refiere, por ejemplo, la existencia de casos de «propaganda oculta» nacional durante la época de la Vicesecretaría de Educación Popular¹⁷, aunque el carácter secreto de la propaganda era un componente casi consustancial de la misma ya desde los desarrollos esbozados en la Primera Guerra Mundial. Junto a los cauces habituales de influencia ideológica sobre la opinión pública, también se prestó atención a la denominada «cultura popular» a la que el fascismo italiano había dedicado todo un ministerio en 1937 y con lo que se buscaba la «nacionalización» de las masas¹⁸.

Es coincidente con todo ello el inicio del Plan de Estabilización iniciado en 1959 y los subsiguientes planes de desarrollo a lo largo de los sesenta, ya con la entrada de los ministros vinculados al Opus Dei (Navarro Rubio, Ullastres, López Rodó...), otra familia católica, de un perfil tecnocrático orientado hacia la política económica —y tradicionalista en lo cultural—, aunque no vinculada formalmente con el sector católico acenepista. Estos planes buscaban romper con la autarquía económica del periodo anterior y mejorar la economía española. Lo relevante en este punto es que se vincularon igualmente a las actividades de propaganda exterior, vendiendo una España más abierta económicamente y atractiva a efectos turísticos, como se intentó mostrar en el reportaje de Bronston, coproducido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, titulado *Objetivo 67* (1964). Este reportaje intentaba vender por adelantado los avances económicos que se preveían asociados al Primer Plan de Desarrollo (1964-1967), coordinado por López Rodó.

¹⁷ Destaca Bermejo la publicación de la propaganda impresa de la VSEP en una marca blanca editorial (Ediciones Toledo), para aumentar su efectividad. Sugiere, si bien con escasos datos, otros casos de «propaganda oculta», como folletos, carteles, así como proyectos para publicar obras de propaganda encubierta, como novelas rosas o policíacas, (Bermejo, 1991: 90).

¹⁸ La idea fascista de «cultura popular», relacionada con el Ministero della Cultura Popolare (1937), es muy relevante en este sentido, con su idea de «nacionalización». En Italia también Antonio Gramsci prestó especial atención a la propaganda cultural, en su caso comunista, con conceptos como «hegemonía cultural», o su texto «Necesidad de una preparación ideológica de la masa» (1925).

El régimen de Franco preparó todo un *hosting* cinematográfico para producciones internacionales, especialmente norteamericanas, como modo de propiciar un cambio internacional favorable hacia España, desde lo político a lo turístico pasando por el cine. A la vez, era un modo de exportar las ideas afines al régimen, como la de hispanidad, equivalente a la de *americanización*, sobre la que Creel hizo gravitar la propaganda internacional norteamericana. En este contexto, el Ministerio de Fraga haría célebre desde 1963 el «Spain is different».

La bibliografía científica existente sobre este proyecto es escasa y casi toda apunta a esta línea de cinematografía (productores y distribuidores), cuyo principal exponente indirecto acabó siendo el famoso productor norteamericano de origen ruso Samuel Bronston¹⁹. La faceta cinematográfica era solamente uno de los ámbitos dentro un proyecto mucho más amplio, pero el eco mundial que lógicamente alcanzaron las películas de Bronston, apoyadas directamente por el régimen, desde *John Paul Jones* (1959) a *El Cid*, o reportajes de promoción nacional como *Objetivo 67*, ha eclipsado quizá el estudio de la génesis y demás facetas de la OPE.

Parece que la propia OPE como operación gubernamental a gran escala decayó una vez que se produjo el cambio de ministerio y de sus responsables, pero el MIT de Fraga continuó con esta línea más exitosa que había recomendado la OPE: la del cine de propaganda española con eco hollywoodiense.

2. EJECUTORES DE LA OPE

El protagonismo ejecutivo de la OPE recayó sobre Eduardo del Río Iglesia, secretario general técnico del MIT en el periodo final de Arias Salgado²⁰. La fase de preparación y documentación previa data de 1958, mientras que la ejecución oficial comienza el 13 de agosto de 1960, cuando el

¹⁹ Su nombre real era Lev Davidovich Bronshtein; curiosamente, era sobrino de León Trotski. Americanizó su nombre como Samuel Bronston.

²⁰ Eduardo del Río Iglesia, (18-3-1921-27-11-2014). Licenciado en Derecho y Economía. Combatiente en la División Azul, afiliado desde joven a Falange y alumno delegado del SEU en la primera promoción de la Facultad de Económicas. Fue director de la revista *De Economía* desde los 1950. Asesor técnico en la Vicesecretaría de Ordenación Económica de la Delegación Nacional de Sindicatos y colaborador en la Secretaría para la Ordenación Económico-Social de las Provincias, que dirigía Arias Salgado. Miembro del Cuerpo Técnico Administrativo del MIT, fue nombrado, con fecha 24-1-1958, secretario general técnico del MIT. Cesado el 6-10-1962 con la reorganización del MIT que hizo Fraga tras su llegada. Desde el 5-5-1962 fue secretario general de la Comisión Interministerial de Turismo, y cesado el 28-3-1963.

ministro Arias encarga a Eduardo del Río el desarrollo del plan²¹. En 1958 había sido nombrado director general de Prensa Adolfo Muñoz Alonso, a quien sustituyó Del Río en el cargo previo de aquel como secretario general técnico. En cuanto a la responsabilidad política superior de la OPE, en la documentación se constata la supervisión última del Ministro de Información. Igualmente, en el informe se indica que en todo caso correspondería al jefe del Estado la decisión última de una operación de este tipo, así como de fijar su «amplitud espacial» y «de sus otros objetivos tácticos y del contenido ideológico a propagar». En cuanto a los aspectos de contenido ideológico, se señala que deberían atenderse las directrices de la Secretaría General de Movimiento y del Ministerio de Educación para sus aspectos culturales. La propuesta de todas estas decisiones se considera materia conjunta de los ministros de Exteriores y de Información y Turismo. Pero se advierte que como los ministros no pueden desarrollar directamente estas operaciones, se propone la delegación en un equipo que responda directamente ante los mismos.

En el expediente de la OPE (1958-1960) se indican quiénes fueron los redactores y ejecutores del plan de ejecución de la OPE, si bien identificándolos meramente con el primer apellido. El principal autor fue Del Río²², seguido de Torras²³, contando con la colaboración de Alonso²⁴, Sanabria²⁵,

Desde diciembre de 1962 fue nombrado gobernador civil de Lugo y jefe provincial del Movimiento, cargo que ejerció hasta 1970 (elaboración propia de las semblanzas).

²¹ Según consta en el cronograma recogido en la «diligencia sobre actuaciones relacionadas con los documentos adjuntos», p. 1.

²² Véase su nota biográfica correspondiente más arriba.

²³ Francisco Torras Huguet (Madrid, 20-9-1919). Diplomado en Estadística. Fue jefe del Departamento Central de Seminarios de Falange y jefe de Administración del Cuerpo Técnico del MIT, donde desempeñó la jefatura de la Sección de Estudios de la Secretaría General Técnica y la jefatura nacional del Sector Servicios de la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica. Recibió la orden del mérito civil, de Cisneros, entre otras. Fue director general del INE desde marzo de 1962 hasta 1966. En 1964, fue vocal de la Junta Interministerial del MIT de Fraga y colaborador de los planes de desarrollo, con López Rodó.

²⁴ José Ramón Alonso Rodríguez-Nadales (1916-2000), durante la Guerra Civil fue oficial de propaganda del ejército. Tras la guerra, fue director de programación de RNE, Secretario nacional de Prensa del Movimiento y director de programación de TVE (1956-1958). A su vez fue director de *Solidaridad Nacional*, o de *Pueblo*, entre otras.

²⁵ Francisco Sanabria Martín era licenciado y doctor en Derecho. Técnico de información del Estado y administrador civil del Estado. Subdirector general de Cinematografía y Teatro en 1968, colaborando con Carlos Robles Piquer. Secretario general técnico del MIT en 1977. Subsecretario del Ministerio de Cultura en 1980. En 1986 fue nombrado vocal del Consejo de Administración de RTVE. Secretario general de la Fundación

Ballesteros²⁶ y De la Peña. También consta, si bien en menor grado, la colaboración de los periodistas Alfredo Timermans y de José Ramón Aparicio.

3. PRECEDENTES Y GESTACIÓN DE LA OPE

En cuanto a la gestación de la OPE, el 29 de abril de 1958 Eduardo del Río remite al ministro de Información unas bases sobre propaganda de once páginas elaboradas por la Delegación Nacional de Prensa²⁷. En el informe se dice que es necesaria «la formación de una opinión pública favorable a las Leyes Fundamentales», entonces en proyecto, previendo que serían sometidas a referéndum. A este efecto, se propone emplear nuevas técnicas y medios de información a través de la prensa de modo que calen en la opinión pública y venzan «la pereza mental y el recelo mental que muchas veces tiene el hombre de la calle frente a lo que se ha llamado “prosa oficial” cuando ha sido elaborada con poca habilidad» (*Plan de propaganda política*, p. 8).

En carta de 20 de septiembre, Del Río remite al ministro un *Anteproyecto de plan de acción informativa en el exterior* que modifica otro informe sobre el mismo tema remitido previamente por el ministro, pero sin procedencia. El informe previo proponía la creación de una revista sobre actualidad española orientada a un público internacional.

En la documentación de la OPE hay otros dos informes previos al inicio del mismo: uno titulado *Esquema de un plan de extensión de la propaganda política*, y

Cánovas, fue director de su revista *Siglo Veintiuno*. Autor de diversas obras sobre teoría y técnica de la comunicación social, como «La educación popular» (1965), *Radiotelevisión, Comunicación y Cultura* (1974), o *Estudios sobre comunicación* (1975). Falleció en Madrid el 12-12-2016.

²⁶ Luis López-Ballesteros y Cervino. En una historia reciente del CIS, se recoge una semblanza de Luis López-Ballesteros como director del Instituto de Opinión Pública, precedente del CIS. El texto está elaborado por Sanabria, compañero suyo en el MIT y en la OPE. Aunque no es una semblanza completa ni sistemática, es especialmente significativo lo siguiente: «Periodista de vocación, ejerció su profesión en medios diversos, desde la prensa a los audiovisuales, pero fundamentalmente lo hizo al servicio del Estado desde edad muy temprana, moviéndose en el ámbito de dos ministerios, el de Exteriores y el de Información y Turismo o a caballo de ambos». Comienza su servicio al Estado en la Oficina de Información Diplomática, en la República Federal Alemana. Después fue nombrado número dos del Cuerpo Especial de Técnicos de Información y Turismo del Estado y pasa a ocuparse de los asuntos británicos como agregado y después consejero de Información en Londres (Sanabria, 2003: 150).

²⁷ «Adjunto el primer borrador de bases sobre propaganda política elaborado por la Delegación Nacional de Prensa» (Eduardo del Río, 29-8-1958).

otro *Informe sobre la conveniencia de crear una publicación periódica relativa a la vida española para su difusión en el extranjero*, los cuales, a tenor de las valoraciones críticas por parte de Eduardo del Río, no fueron escritos desde su Secretaría, sino desde la Delegación Nacional de Prensa del Movimiento²⁸. No obstante, es posible que indirectamente sirvieran como base teórica previa, e incluso como justificación e impulso, para que el MIT acometiera por sí mismo la iniciativa de la OPE, evitando así que la Delegación de Prensa del Movimiento se les adelantara y asumiera estas competencias. De hecho, Eduardo del Río, en carta que remite al ministro a raíz del *Esquema*, señala que «aun discrepando en puntos concretos, encuentro que está escrito muy inteligentemente, sobre todo por lo que supone de velada crítica al Ministerio de Información y Turismo. La crítica nace de la facultad de sugerencia sobre esferas y medios de actuación nuestros que se abroga la Secretaría General del Movimiento»²⁹. Esto es interesante pues muestra la pugna interna de este sector ministerial profalangista con respecto al Movimiento, lo cual da muestra no solo de la complejidad de familias dentro del régimen, sino de la complejidad interna de cada familia.

Sin embargo, el *Esquema*, de once páginas, tiene un tono ideológicamente beligerante en línea falangista y efectivamente señala la necesidad de deslindar la propaganda del régimen —que asocian al Movimiento— y la del Gobierno —que asocian al MIT— en un intento de mantener mayor control aquel sobre prensa y propaganda. De hecho, señala: «Toda personalidad responsabilizada políticamente y todo órgano estatal, paraestatal, etc., debe quedar públicamente comprometido por y con el Movimiento, defendiendo su gestión no sólo técnica o administrativa, sino como aportación a la empresa revolucionaria del Movimiento»³⁰. Indica, más adelante, la importancia de poner en el centro de la propaganda al Movimiento, así como la necesidad de que «el Ministerio de Información y la propaganda del Movimiento deben estar sistemáticamente informados acerca de la iniciativas, planes realizaciones, etc., con el fin de que puedan producir la resonancia nacional adecuada» (pág. 10) y deposita veladamente en el MIT la responsabilidad sobre «el problema de la apertura de la crítica», ya que se ha hecho sin «un planteamiento formal sobre bases jurídicas definidas».

²⁸ No hay que confundir este esquema con el *Borrador para esquema y desarrollo de la operación* porque este fue escrito el 21-8-1960, mientras que el anterior es de 1958.

²⁹ Eduardo del Río, «Nota para el Excmo. Sr. Ministro», 29-4-1958. Aunque Juan Pablo Fusi ha aludido a que la Delegación de Prensa pasó a integrarse en el MIT al crearse este en 1951, de lo expuesto aquí y en adelante se deduce que la Delegación de Prensa dependía más bien de la Secretaría del Movimiento y que se mantenía cierta pugna interna por el control último de la prensa y la propaganda (Fusi, 2007: 621).

³⁰ Subrayado en el original, *Esquema*, p. 6.

Al comienzo, el escrito señala que en las actuales circunstancias políticas y económicas del Estado «debe concederse al aspecto propagandístico una importancia preminente», no basta con una extensión de la propaganda política, hay que priorizarla «en la propia acción política». Para ello hay que tener muy en cuenta «la psicología de las masas» (p. 1), sobre la base de los criterios para una propaganda política eficaz, que según el propio informe ha de fundarse de «sobre motivos ideológicos sencillos y absolutamente coherentes entre sí», lo cuales «deben repetirse tenazmente y encontrar un reflejo constante en todos los medios de expresión y difusión de que se disponga hasta conseguir que constituyan la base de la conciencia colectiva» (p. 2). Aconseja para ello prestar especial atención al cambio de mentalidad operado sobre el hombre medio español desde el nacimiento del régimen, motivado por la modificación del nivel cultural y económico y de formas de vida anquilosadas, así como por la pérdida del espíritu «idealista, entusiasta y carente de resortes críticos» de la atmósfera «heroica» de posguerra. La depresión de la propaganda oficial hay que atribuirle, según el informe, a que opera con inercias de aquella mentalidad heroica ahora inoperantes y que «propenden a producir un impacto psicológico negativo» (p. 3).

A tal efecto, señala que «debe planearse desde ahora una operación propagandística gigantesca con ocasión del XX aniversario de la Victoria», movilizándolo para ello «todos los resortes de propaganda y de agitación» tal operación debe ser «el punto de partida para concebir y experimentar órganos especializados que asuman con carácter permanente la propaganda del Régimen» (p. 4). Sugiere usar para ello prensa, radio y televisión e «intensificar y actualizar la propaganda sobre la personalidad y la autoridad del Caudillo», subrayando los aspectos más humanos de su personalidad y vida familiar y combatiendo las especulaciones —y la «atmósfera de chistes»— sobre la sucesión, incidiendo «en el carácter vitalicio de la magistratura del Caudillo».

El informe señala que excepcionalmente cabe incluso recurrir a alguna noticia falsa cuando la situación y su posible efectividad lo justifiquen y pone diversos ejemplos históricos, como el basado en Bismarck.

Finalmente, también incide sobre la contrapropaganda. En este sentido, afirma: «La propaganda más efectiva contra la propaganda enemiga es reducirla a silencio», centrándose en la actividad clandestina y grupos del exilio por lo que es preciso «silenciar o interferir al máximo las llamadas Radio Pirineos y Radio España Independiente», así como neutralizar el clima de bulos. Sugiere crear grupos que desmientan los bulos de la contrapropaganda, o que les resten verosimilitud.

Otro documento que analiza críticamente Eduardo del Río desde la Secretaría General Técnica es el *Informe sobre la conveniencia de crear una publicación periódica relativa a la vida española para su difusión en el extranjero*,

parece que de la misma autoría por parte de Prensa del Movimiento. La propuesta apuntaba a crear una publicación periódica relativa a la vida española para su difusión en el extranjero, pero —advierte— no como la fracasada *Mundo Hispánico*, vinculada al Instituto de Cultura Hispánica, sino mucho más generalista en su público, en la línea de *Paris Match* o *Life*. Este documento al parecer fue remitido «sin indicación de procedencia» por el ministro secretario del Consejo de Ministros (9-9-1958) al ministro de Información y Turismo. Advierte Del Río que el informe sería sometido a la consideración de la Comisión Delegada de Acción Cultural previo estudio de la propia Secretaría, desde la cual Del Río señala que asume las sugerencias generales, pero «discrepando respecto a la mecánica operativa», y propone un *Anteproyecto de plan de acción informativa en el exterior* que modifica la propuesta del anterior informe³¹.

Muy probablemente esta propuesta de revista internacional fuera el origen de la revista *Spanish Newsletter* (1962-1972), que mezcla política internacional y sociedad, auspiciada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y editada por la embajada española en Washington.

De lo anterior se deduce que tanto la creciente iniciativa de la Secretaría de Prensa del Movimiento como la coyuntura política internacional empujaron a la Secretaría del MIT a contraponer una gran operación de propaganda exterior a estas iniciativas del Movimiento por tomar para sí la iniciativa y el control de prensa y propaganda exterior del régimen.

En lo referente a las fechas de las actuaciones de la OPE como tal, en el expediente figura un calendario de las primeras actuaciones, donde se indica que el 13-8-1960 el ministro de Información encargó al secretario general técnico la preparación de los extremos correspondientes al plan en cuestión. Esta sería por tanto la fecha de inicio de la OPE en cuanto a su ejecución, aunque sus preparativos se remontan a 1958. A partir de ahí, el cronograma que se incluye en la documentación alude a otros hitos. Así, el 16-8-1960, Del Río expone a los colaboradores las ideas dadas por el ministro sobre el plan. Como consecuencia de las conversaciones previas, Del Río y Torras redactan el primer borrador, incluyendo medios para operar y objetivos, que se somete a discusión junto con Sanabria al día siguiente. Solicitan sus impresiones a José Ramón Alonso y se reúnen todos el día 19. Al equipo se incorpora De la Peña, de la Secretaría General Técnica. En dicha reunión se examinaron los borradores elaborados por los diversos miembros del equipo y se acordó el reparto de funciones respecto a la OPE: Torras, la preparación política; Alonso, planteamiento y desarrollo; De la Peña, coordinación. Se acuerda la incorporación de López-Ballesteros. Como

³¹ Carta de Eduardo del Río al ministro de Información, 20-9-1958. Exp. OPE.

resultado de esta reunión, el 22 de agosto, Torras presentó el borrador con la declaración de principios y José Ramón Alonso otro con el planteamiento y desarrollo³². Tras una reunión ese mismo día en el despacho de Eduardo del Río, junto con Torras, De la Peña y López-Ballesteros, este último señala que desarrollará su trabajo al margen de los borradores anteriores, en los que no había tomado parte. El 24 de agosto Del Río expone la operación a Alfredo Timermans y le encarga la parte de cinematografía y teatro³³. El mismo día Del Río, en reunión con De la Peña y Sanabria, pide a este último adaptaciones en sus borradores de radiodifusión y radiotelecomunicación, elaborados por Sanabria. En la relación de documentos que forman parte de la OPE, Del Río incluye un artículo «redactado por el Sr. D. J. R. Aparicio» con fecha 25-8-1960, siglas que apuntan a José Ramón Aparicio Muñoz³⁴.

El mismo día 25 se recoge lo siguiente: «Párrafos del discurso de S. E. el Jefe del Estado en la inauguración del Monumento a D. José Calvo Sotelo». Esto significa que el propio Franco habría participado en la OPE³⁵. Ciertamente, con el fin de potenciar la trascendencia de las actividades de propaganda exterior, diversos borradores de la OPE recomendaban que se proclamase públicamente al más alto nivel una especie de memorándum de ideas clave, así como pronunciamientos públicos por parte del jefe de Estado insistiendo en cuestiones como la paz internacional, el problema del comunismo, la hispanidad o los valores del catolicismo. Un ejemplo de esto se encuentra en el discurso programático a estos efectos que dio Franco el día conmemorativo del asesinato del denominado «protomártir» José Calvo Sotelo, cuya imagen figura en la portada del diario *ABC* (14-7-1960: 31-33)³⁶. Hay varios borradores del discurso entre la documentación de la OPE y en el dossier se incluye una edición del *ABC* con el correspondiente discurso. El titular de la noticia es: «Calvo Sotelo vivirá estrechamente unido al Movimiento nacional»; y a

³² En carta de Alonso a Del Río también indica que remitió posibles medios de propaganda y declaración de principios (19-8-1960).

³³ Alfredo Timermans Díez fue secretario general de Cinematografía y Teatro entre 1956 y 1962, tras sustituir a José M.^a Cano.

³⁴ Periodista del régimen en cargos como delegado provincial del Ministerio de Información y Turismo. Aunque de familia falangista, había escrito a Franco ya en 1949 proponiendo una estrategia de acercamiento hacia EE. UU., en la que se prestaba a escribir artículos de prensa de «propaganda exterior» filonorteamericana, (Fernández de Miguel, 2012: 234).

³⁵ Hay un error en la fecha que consigna Del Río, pues el discurso de Franco no fue el 25 de agosto, sino el 14 de julio, fecha conmemorativa del régimen.

³⁶ La alusión a los párrafos de este artículo figura como ítem número 14 de la relación de actividades de la OPE en 1960.

continuación, como subtítulos, se repiten ideas que forman parte explícita de la OPE, tales como «La República española se presentó ligada al marxismo» o «El Comunismo plantea al mundo una batalla política, social y económica», que son prácticamente una transcripción del argumentario OPE. Por ejemplo, cuando en la sección de motivación se afirma: «El comunismo ha planteado su batalla no como una empresa bélica, sino como una batalla política y social, levantando la bandera del proceso de renovación política que la vida de los pueblos demanda»³⁷. Es interesante señalar asimismo que en el referido ejemplar del *ABC* que consta en el expediente de la OPE, figuran subrayados en azul aquellos párrafos del discurso de Franco que son una transcripción literal de otros fragmentos que figuran en la documentación previa de la OPE sobre esta posible intervención de Franco, lo cual es evidencia de que el referido discurso fue confeccionado desde la OPE. El artículo aprovecha no solamente para reproducir las cuestiones de crítica internacional al comunismo, sino también de crítica del sistema liberal de partidos políticos y de los defectos del régimen de democracia inorgánica —como entonces denomina el régimen a la democracia parlamentaria por sufragio universal—, glosando la propia actitud crítica de Calvo Sotelo. Esto forma parte de la propaganda que insiste la OPE que hay que hacer *ad extra* para que los países extranjeros comprendan el modelo español de «democracia orgánica» y que se reduzca así el rechazo hacia la dictadura.

Otro aspecto relevante es que en la noticia hay un recuadro de llamada al discurso del ministro de Exteriores Fernando Castiella en Londres, entonces de viaje oficial, cuya noticia a tres páginas se reproduce justo a continuación con el siguiente titular: «Termina la visita oficial de Castiella a Londres». En ella se destacan los encuentros de Castiella con Selwyn Lloyd, su homólogo de Exteriores británico, con un argumentario llamativamente similar al de la OPE. Dice Castiella: «Admiro el sistema parlamentario de Inglaterra y otras instituciones que participan en su Gobierno. En vuestra nación es perfecto; pero no en todos los países y en todas las circunstancias es exacto». Y a continuación recordaba a Calvo Sotelo y citaba a Taine para señalar que distintos países europeos habían intentado trasplantar sin éxito el modelo inglés al no tener en cuenta que por debajo de las instituciones y del derecho están las costumbres, el carácter, los sentimientos recíprocos populares (*ABC*, 14-7-1960: 35). Señala explícitamente que no habló con su homólogo de la posible entrada de España en la OTAN, pero se subrayó que era el momento apropiado para el entendimiento entre los dos países y que «el hielo se ha roto» (*ibid.*: 36-38). Un discurso demasiado alineado con el de la OPE, cuyas

³⁷ OPE, «Motivación», p. 2.

coincidencias parecen ir más allá del discurso oficial común del régimen por estas fechas, por lo que permitiría deducir la conexión, aunque fuera coyuntural, del Ministerio de Exteriores con la OPE.

4. ESTRUCTURACIÓN GENERAL Y CONTENIDOS BÁSICOS DE LA OPE

El esquema de la operación tenía los siguientes apartados: 1) motivación; 2) finalidad u objetivos; 3) campos de actuación sobre quien se opera, o sujetos de la operación; 4) instrumentos de la operación o medios [en otro pliego se indica aquí «contenido o base ideológica»]; 5) modo de operar; 6) plan de acción o desarrollo; 7) calendario [manuscrito a lápiz]; 8) presupuesto [en otro pliego]³⁸.

En lo relativo a la *motivación* del plan se alude al discurso conmemorativo del asesinato de Calvo Sotelo. Muy similar es el apartado de finalidad y objetivos, donde se subraya la finalidad de recoger la antorcha del progreso político y dar cuenta al mundo de las experiencias y soluciones de España dentro del nuevo orden internacional. En otro pliego titulado «Operación P. E.» se alude en su motivación a la necesidad de defender la democracia orgánica como una tercera vía frente a los fracasos de la democracia inorgánica y del comunismo.

En cuanto a los *campos [geográficos] de actuación*, el plan los divide entre países comunistas y no comunistas, o también por bloques: europeo, hispánico, anglosajón soviético, asiático africano...

Los ámbitos o áreas generales de actuación fueron tres: el político, el cultural o intelectual y el social, o «la masa en general», como dice el propio informe. La operación tuvo a estos efectos diversos sectores concretos de aplicación. El fundamental era el de los medios de comunicación clásicos de prensa, radio y una incipiente televisión, pero también sería fundamental en este caso el cine e, incluso, se introduce el turismo, junto a la cultura de la edición bibliográfica. Asimismo, se señala a estos efectos la instrumentalización de otros tipos de organizaciones políticas, sociales y económicas, tales como la acción sindical exterior, organismos de negocios, entidades deportivas y folclóricas, relaciones públicas, etc. Igualmente, la acción instrumental de carácter cultural a través de becas oficiales, viajes y estancias en el extranjero, academias y centros literarios, conferencias culturales, etc.

A estos efectos, divide el plan los instrumentos en directos e indirectos. Entre los posibles instrumentos directos, señala: una agencia especializada,

³⁸ Hubo otra estructura similar en otro borrador: 1) motivación; 2) finalidad u objetivos; 3) campos de actuación sobre quien se opera o sujeto de la operación; 4) contenido o base ideológica; 5) instrumentos; 6) ejecución o modo de operar; 7) modo de operar; 8) calendario.

radiodifusión, televisión y cine, becas oficiales y viajes de estudios y festivales culturales en el exterior. Mientras que entre los indirectos recoge academias y centros literarios, productores y distribuidores de films, prensa nacional vendida en el extranjero, conferencias culturales y expansión universitaria en el exterior. El plan incluía un anexo relativo a «otros medios instrumentales» divididos en instrumentos de carácter económico-social como turismo, acción sindical, organismos exteriores de negocios, entidades deportivas y folclóricas y relaciones públicas. También comprendía instrumentos de carácter general, entre los que se detallan los contactos con organizaciones políticas, órganos de difusión en el exterior, clubes de prensa, etc.

En lo relativo a la articulación del «plan de acción», se alude a una dirección, así como a servicios instrumentales y a medios. Pero señala que corresponde al jefe de Estado la decisión última de una operación de este tipo. Advierte que la propaganda exterior no se debe hacer a través de las representaciones políticas, como embajadas y consulados, sino a través de instrumentos permanentes *ad hoc*, aunque puedan estar subordinados a los anteriores.

En cuanto al cronograma o calendario de ejecución, se prevé una duración de tres años con el siguiente cronograma anual: 1.º) nueva agencia nacional de información con cuatro filiales en el extranjero, así como la producción de «films propagandísticos de corto metraje», «fomento de a la distribución de películas españolas en el extranjero», creación de la Escuela de Relaciones Públicas, club de prensa y manejo de fondos reservados; 2.º) instalación de nuevas emisoras de radio y Red Nacional de TV e Iberovisión, etc.; 3.º) puesta en funcionamiento de órganos propios o subvencionados de prensa en el extranjero³⁹. Según se indica debería entrar en funcionamiento en 1961 «al menos en su esquema fundamental», pero como se ha indicado, antes los primeros pasos de la planificación datan, como poco, de 1958⁴⁰.

En otro pliego titulado «Proyecto estudio» (a mano: «julio 1958»), se propone establecer un «Servicio de Información» desde el MIT, esta vez dentro del territorio nacional, para auscultar la opinión de los españoles por ramas profesionales, así como «anular posibles infiltraciones de elementos desafectos» que tratan de boicotear al régimen. Se crearían provincialmente «redes de información» con «agentes» dirigidos por un «jefe de red» bajo «reserva absoluta». Eso sí, con una función informativa, no ejecutiva.

³⁹ Según figura en el *Borrador para una declaración de principios presentado por el Sr. Torres*, 20-8-1960.

⁴⁰ Aunque Robles Piquer y N. Rosendorf señalan que la OPE comienza en 1960, lo cierto es que uno de los borradores del plan data del 29-4-1958.

Finalmente, en lo relativo a presupuesto se recogen cifras diversas, como doscientos millones para la Agencia Nacional de Prensa y sesenta millones anuales para mantenimiento. Se justifica su alto presupuesto en que actualmente se habla de España desde fuera como «esa gran desconocida», pero con el plan dejaría de serlo y pasaría a adquirir una reputación positiva.

5. CONTENIDO IDEOLÓGICO DE LA OPE

Un aspecto especialmente relevante de la OPE es el relativo a sus «bases teóricas» o ideológicas. Hay varios documentos con versiones similares que llevan por título: *Plan de propaganda política* (8 páginas), o *Borrador para una declaración de principios, por el Sr. Torras* (20-8-1960), así como los documentos que podríamos denominar de contrapropaganda anticomunista, como los titulados: *Informe contra el comunismo* (pliego de 8 páginas), o las *Orientaciones generales para una campaña anticomunista* (fechado en julio de 1958).

También es relevante la *Declaración de principios*, acompañada del subtítulo «doctrina de Franco», en el que se indica que «España propone al mundo un orden nuevo, igualmente opuesto a la tiranía del comunismo y a la indiferencia egoísta del sistema liberal» (punto 1), sobre la base de lo cual se proponen unos principios políticos básicos —coincidentes con los del régimen— y un modelo de convivencia occidental y cristiano basado en la propia historia internacional española. Denomina a este modelo «democracia orgánica» o «sistema social», ya que insiste en que no se ha eliminado la representación ni la democracia, sino una modalidad de la misma: la liberal. Defiende que con un modelo de participación orgánica que incluso recurra al referéndum para cuestiones sustantivas, se logra una mejor «integración masa-Estado».

El contexto internacional que expone la OPE es doble: la crisis internacional de la segunda mitad del siglo xx, y de otro la configuración de un orden internacional nuevo de convivencia mundial basado en la tendencia a constituirse en organismos supranacionales y a una mayor coordinación.

En cuanto a metodología, la documentación OPE hace referencia a que para lo relativo a la propaganda sobre «las masas» propone recurrir a teorías de psicología de las masas, como la de Gustave Le Bon. Le Bon fue el padre de la psicología de masas en la primera mitad del siglo xx, e influyó considerablemente sobre el control político de las masas que asumieron las ideologías nazi⁴¹, fascista y comunista. Le Bon influyó decisivamente sobre Freud y este a su vez sobre su sobrino en EE. UU., Edward Louis Bernays, a quien ya nos

⁴¹ Hitler se reconoce seguidor de Le Bon en su *Mein Kampf*, e igualmente influyó sobre Mussolini.

hemos referido, y que asumía la metáfora bélica de la propaganda al afirmar: «Si se puede usar la propaganda en la guerra, seguro que se puede usar en la paz». Desarrollos teóricos posteriores, como el de Jacques Ellul —que influye en Sanabria—, proponen pasar de una «propaganda de agitación» hacia una «propaganda de integración» (Ellul, 1962: 88, 95).

En esta traducción española de las técnicas de propaganda, el informe de la OPE señala que puesto que «la masa es más influenciable» es necesario «aplicar sobre ella métodos que apelen a lo sentimental». A juicios de ciertos referentes del régimen, las masas podrían desdibujar la auténtica comunidad política. En este sentido, Arias Salgado apuntaba que la emergencia de unas masas carentes de identidad u organicidad implicaba la irrupción de una «seudodemocracia» (Arias 1956: 64, 304, 328). De modo similar, Fraga Iribarne asocia la pérdida del sentido de comunidad a la generalización del fenómeno de las masas (Fraga, 1954: 19). Pero, como señalaba Serrano Suñer, era de una importancia decisiva para todo régimen contar con la opinión de las masas (cfr. Cruz, 2008: 47). Por ello, la consideración de la masa no es del todo peyorativa, aunque sea en aras de su virtual ductilidad en el contexto del régimen franquista, así como por la situación de calma de las mismas en contraste con otras épocas. Pero la conquista propagandística de las masas y su incorporación al movimiento ideológico era asimismo un anhelo constante en Falange, que partía de un esquema moderno, e incluso revolucionario, de la política propagandística.

Toda esta teoría de las masas se podía aplicar a una serie de campañas de propaganda cultural sobre la historia de España, aseguraba el informe, para modificar la opinión pública española sobre la monarquía y hacerla pasar de una concepción de monarquía liberal —última previa a la II República— a otra de carácter tradicional como la deseada por el régimen. En un sentido similar, se proponen campañas coordinadas entre medios de comunicación y entidades culturales y académicas para defender los principios del Movimiento y para divulgar las consecuencias negativas que para España tuvieron episodios históricos como la Revolución de Asturias, el separatismo catalán o la II República (*Plan de propaganda política*, p. 2-8).

Por su parte, los escritos de contrapropaganda, ya referidos anteriormente, estaban dirigidos principalmente contra el comunismo. Señala la existencia de campañas contra España —principalmente radiofónicas—, ordenadas por el comunismo y la masonería. Dice que la respuesta a esto tiene que ser más ofensiva que defensiva, pues España ya no es el blanco fijo de las inculpaciones democráticas. Además, le resulta favorable el clima de contraofensiva internacional que se ha lanzado contra el comunismo: «Sin dejar de defender nuestra postura, debe tenderse a atacar, a desprestigiarla doctrina y anular las personas. Es preciso embutir en las conciencias la convicción de una

realidad: que no es posible ganar nada para la paz del mundo sin extirpar radicalmente el comunismo» (*Orientaciones generales para una campaña anticomunista*, p. 1). Y añade motivos dialécticos sobre la repercusión negativa del comunismo en la paz internacional. Entre los principales países de órbita comunista señala a China, Corea, Hungría, Indochina, URSS e Indonesia. Hay que conducir a la deducción de que Rusia no ama la paz, que no quiere la fraternidad humana y que «constituye un imperialismo como no ha existido otro en el mundo, que emplea como carne de cañón las vidas humanas en su servicio» (*ibid.*, p. 4). El epígrafe final se titula significativamente: «El comunismo como perversión, la URSS como monstruosidad», donde sugiere un ataque a las figuras de la Pasionaria, de P. Togliatti —sucesor de Gramsci— y de los «primates comunistas que vinieran a nuestra guerra y que siguen moviéndose en la obediencia a Moscú» (*ibid.*, p. 3). En el otro pliego similar sugiere que se emitan evocaciones de los excesos rojos durante la Guerra Civil, «pero sin ánimo polémico y solo para evitar que se olviden. Hemos perdonado pero no olvidado», señala subrayando la última frase (*ibid.*, p. 6).

6. OPE: INFORMACIÓN, CULTURA Y CINE AL SERVICIO DE LA PROPAGANDA

La OPE, tanto para su finalidad de política exterior como interior, se centra en sectores clásicos de la propaganda: información y cultura, pero también el cine. Lenin insistía en la importancia propagandística del cine, como también Mussolini —«El cine es el arma más poderosa», afirmaba—.

Comenzaremos por el ámbito cultural de la OPE recordando que existía una Dirección General de Cultura Popular, además del Instituto de Cultura Hispánica, fundado en 1945 para desarrollar las relaciones culturales exteriores en el ámbito hispánico, dirigido por Joaquín Ruíz-Giménez, con vocación de sustituir al *fascistizado* Consejo de la Hispanidad.

En la OPE cultural destacó la «propaganda a través del libro». Según los informes de la OPE, el libro es fundamental en toda propaganda hacia círculos selectos, pero no puede radicar exclusivamente en la Editora Nacional por ser esta la editora oficial del Estado y por «el roce con la política». Por ello, a efectos de potenciar la eficacia propagandística, afirma: «Para una propaganda generalizada hacia el exterior, la acción a través del libro debe hacerse mediante la colaboración más íntima con las grandes editoras privadas, o provocando la aparición de editoras que en realidad estén controladas por organismos del Estado». Para este fin se propone lanzar colecciones especiales de gran calidad incluso con libros no políticos, concretamente propone una colección de «Textos Políticos Hispanoamericanos», que según se afirma, encontraría en

América gran acogida, como demuestra el eco que ha tenido el «Fondo de Cultura» (sic), «editado en México por exiliados españoles»⁴².

Dentro de los anexos al proyecto, destaca uno sobre «prensa y radio» dedicado a un servicio internacional de información y propaganda con «carácter altamente confidencial». Se trata de un seguimiento de la prensa y radio de aquellos países en los que se lance alguna campaña de propaganda, pero también de un servicio general de seguimiento. Esto requiere de un «servicio de escuchas» de radio con alcance internacional, a la vez que una oficina de información de países extranjeros⁴³. Señala la colaboración indirecta de las embajadas: «Sin perjuicio de los recortes de prensa anteriormente citados, la Agregaduría o Embajada, que no deberá externamente implicarse en la “Operación de Propaganda Exterior”, enviará con la frecuencia que el caso lo requiera, cuanta información disponga o considere de interés». Propone la creación en el exterior de corresponsales directos del grupo de trabajo para gestiones no oficiales como edición, traducciones, contratación de autores, sondeos de opinión pública, relación con asociaciones, etc. Se sugiere que la central del grupo exterior debe estar situada en París por razones de situación geográfica, pero también por encontrarse allí las principales agencias internacionales de información y de organismos internacionales como la UNESCO o la OCDE⁴⁴. Asimismo, es aconsejable París por las libertades de edición, impresión y distribución, así como «por ofrecer el servicio más rápido y seguro de comunicaciones». A lo cual se añade: «Tanto el trabajo del equipo central en Madrid como el del grupo de París y de los agentes en otras capitales, debe tener carácter altamente confidencial, sin aparecer como tales grupos». Además de las escuchas de radio, la operación también consta de un seguimiento generalizado de la prensa internacional.

Dicha información a través de la prensa extranjera —fundamentalmente periódicos, diarios y revistas— consta de cuatro ámbitos fundamentales con una jerarquización relativa en cuanto al grado de seguimiento de mayor a menor. En primer lugar, un seguimiento constante de cada país al que se dirija específicamente una eventual campaña de propaganda nacional —que serán prioritariamente países de habla hispana, o afines—, así como en un sentido más genérico al resto de los países del mundo occidental. Este primer nivel, de manera constante. En segundo lugar, en relación con los países comunistas

⁴² Sobre este tema, impreciso en la OPE, véase Capella (2017).

⁴³ Por el contexto, no parece que se refiera a «escuchas» en un sentido de espionaje, sino a un seguimiento de la información sobre España en las radios internacionales, así como en prensa.

⁴⁴ La OCDE se fundó en París el 30-9-1961, por lo que este fragmento del informe ha de ser posterior a dicha fecha.

Europeos, se informará igualmente de modo constante, concretamente de los periódicos *Pravda* —diario asociado al Partido Comunista soviético— y *Izvestia* —diario oficialista del gobierno soviético—, y de modo accidental señala otros diarios menores. En tercer lugar, respecto del Vaticano, un seguimiento de *L' Osservatore Romano*. Respecto al resto del mundo, señala que «normalmente nada». En cuanto al sujeto de dichas operaciones, indica que en los países en los que existiera representación diplomática, se hiciera a través de agregadurías de Información o de la Oficina de Prensa.

La OPE prestó una importancia muy especial al cine; de hecho, hay una carpeta con el emblema del Gabinete Técnico del Ministerio de Información en que figura «Operación P. E. Anexo. Cinematografía», que incluye a mano: «Sanabria (trabajos realizados)», por lo que parece que este jugó un papel especial en el mismo. Parte de la idea de que Hollywood ha tomado carácter de potencia internacional y por lo tanto el objetivo de la OPE en este plano es obtener en «la cumbre [del cine] acuerdos de politización cinematográfica en Hollywood y Nueva York directamente, no en sus delegaciones internacionales» (anexo «Cine», propuesta 5).

Se plantea la OPE dos ámbitos de desarrollo cinematográfico: el cine artístico y el cine informativo o documental. Advierte que la propaganda a través del cine de largometraje artístico plantea delicados problemas, tales como la complejidad técnica, el coste, así como la dificultad para combinar lo ideológico con lo artístico sin provocar una imagen demasiado politizada, como percibe en el cine soviético de Eisenstein. Por ello, inicialmente la OPE apunta hacia los documentales que entiende como «información presentada a través del cine revistiendo la forma de noticiario, documental, etc., en definitiva, reportaje filmado». Tiene mayor versatilidad y reducción de costes en la medida en que puede realizarse «el contratipado de los films de 35 mm en otros de 16 mm para la TV» y contar con el apoyo de empresas nacionales, vinculadas al Instituto Nacional de Industria (INI). Se buscaban cortometrajes sencillos, baratos y directos, tanto para el interior como para el exterior. El problema de la politización o de una imagen propagandística muy directa y evidente podría matizarse por el objetivo, el destinatario y el formato que se le quiera dar, ya que en él caben desde alegatos directos hasta un documental que «sin ser directamente propagandístico, deja adivinar fácilmente las condiciones políticas, sociales y económicas del país». Por lo tanto, reconoce que «aquí, la intención propagandística no necesita, en la mayoría de los casos, encubrirse».

El informe recoge diversas actividades dentro del cine informativo: producciones extraordinarias al servicio de la OPE, así como producciones para televisión y labores de distribución. Se proponen coordinaciones en la producción de documentales; por ejemplo, nuevamente con el INI, o bien

recurrir al NO-DO, aunque señala que este tiene dificultades para su difusión exterior. Otra opción es la coproducción en los documentales, aunque observa en ello un campo muy limitado de aplicación, por lo que «no cabe más que conceder grandes facilidades de rodaje a productores extranjeros u otra forma de incentivo para su asociación en casas españolas».

Esta fue la fórmula seguida en adelante con Samuel Bronston. Así se hizo con el reportaje *Objetivo 67*, coproducido por el Ministerio de Asuntos Exteriores (1964), o también *El Valle de los Caídos* (1963)⁴⁵, *Sinfonía española* (1964) y *El Camino real* (1964)⁴⁶. Estos reportajes fueron solicitados por el secretario de propaganda, Robles Piquer al propio Bronston en el contexto de la OPE (Rosendorf, 2010: 121). Rosendorf ha analizado el contenido de estos cuatro documentales propagandísticos, pero hubo otros programados con Bronston que no llegaron a realizarse, como *Entre sin llamar*, ya en el periodo ministerial de Sánchez Bella⁴⁷. Era este un reportaje directamente de propaganda nacional en la línea de *Sinfonía española* u *Objetivo 67*, incluyendo una biografía encomiástica final del propio Franco y a continuación la del príncipe Juan Carlos, quien concluye exponiendo su idea del futuro de España.

De incuestionable alcance fueron los largometrajes producidos por Bronston en España: *El Cid* (1961), *Rey de Reyes* (1961), *55 Días en Pekín* (1963), *La caída del Imperio Romano* (1964) y *El fabuloso mundo del circo* (1964). La primera película de Bronston que cuenta con un rodaje español fue *John Paul Jones*, que data de 1959, en pleno desarrollo de la OPE, en la que se le permitió rodar incluso en la sala del trono del Palacio Real, además de hacerlo en los parajes de la costa alicantina. El gran proyecto de largometraje que quedó frustrado fue el dedicado a la reina católica *Isabel de España*, planificado para 1965 con el enorme presupuesto de cincuenta millones de dólares de entonces. El papel de Bronston será crucial en todo el desarrollo de la política de propaganda a través el cine, hasta su caída en bancarrota. Rosendorf ha estudiado la conexión entre Bronston y la OPE, señalando especialmente el papel de Robles Piquer ya con el MIT de Fraga (Rosendorf, 2010: 117 y ss.).

Ciertamente, cuando Fraga llegó al MIT en 1962 continuó parcialmente con la OPE, sobre todo en lo que respecta a la fructífera línea abierta de la relación entre el régimen y el cine de Bronston, como reconoce uno de los

⁴⁵ En el AGA hay una carta de García Escudero a Jaime Prades, vicepresidente de la productora de Bronston, poniendo dificultades a que este documental tenga como productora «Samuel Bronston Española S. A.» y no bajo su denominación americana.

⁴⁶ Estos reportajes han sido visualizados en el Archivo de Filmoteca Española.

⁴⁷ *Entre sin llamar*, AGA 36/05578. Dos ejemplares del libreto, uno de ellos dirigido a Alfredo Sánchez Bella, fechados en marzo de 1970.

protagonistas del periodo, Robles Piquer, director general de Información de Fraga —y a la sazón su cuñado— entre 1962 y 1967⁴⁸. Por su parte, también el director general de Cinematografía y Teatro (1962-1967), José M.^a García Escudero —igualmente acenepista— continuó las relaciones con Samuel Bronston.

IV. CONCLUSIONES

La propaganda fue un recurso de amplia utilización en la política internacional durante el siglo xx, desde el nazismo hasta el comunismo, pasando por las democracias liberales. El franquismo recurrió a ella en sus diversas etapas, pero más intensamente en la de crisis internacional motivada por la caída del Eje y el subsiguiente bloqueo internacional a España. Con la idea de mejorar la imagen exterior de España, el régimen se embarcó en una campaña de propaganda secreta, especialmente desarrollada entre 1958 y 1961, cuyos contenidos y protagonistas se ha analizado en profundidad. Esta operación fue continuada en su faceta cinematográfica varios años después, hasta que la ruina del productor Bronston impidió su desarrollo.

Su finalidad estuvo marcada por la necesidad de limpiar y abrir la imagen de España hacia el exterior, especialmente hacia EE. UU., a efectos políticos, ideológicos, económicos y turísticos, así como por la idea de propagar el ideal de la hispanidad en lo concerniente a Hispanoamérica. Pero igualmente tuvo como objetivo la política interior, fundamentalmente para lograr que la opinión pública española aceptase los principios políticos del régimen, así como la denominada democracia orgánica. Otro objetivo paralelo fue crear un servicio de inteligencia informativa, tanto nacional como internacional. Aunque no parece que los diversos aspectos de la ambiciosa OPE tuviesen gran recorrido, su faceta cinematográfica supuso un éxito propagandístico para el régimen, del que procuró sacar partido político, económico y turístico durante los sesenta. Pero esta cuestión, que dejamos abierta para ulteriores investigaciones, se sale ya de nuestro análisis sobre la gestación y desarrollo iniciales de la OPE.

Bibliografía

Arias Salgado, G. (1956). *Textos de doctrina y política española de la información (vol.1)*. Madrid: Ministerio de Información y Turismo.

⁴⁸ Robles (2011): 260. Entre el 20-7-1962 y el 7-12-1967. En sus memorias, señala que la operación fue iniciada por el equipo de Arias Salgado en el MIT, pero que Fraga continuó con los aspectos relacionados con Bronston (Robles Piquer, 2011: 260).

- Arias Salgado, G. (1960). *Textos de doctrina y política española de la información* (vol. 2). *Correspondencia y diálogo*. Madrid: Ministerio de Información y Turismo.
- Bermejo Sánchez, B. (1991). La Vicesecretaría de Educación Popular: un ministerio de la propaganda en manos de Falange. *Espacio Tiempo y Forma. Serie V*, 4, 73-96. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/etfv.4.1991.2728>.
- Capella, M.^a L. (2017). *El Fondo de Cultura Económica y los exiliados españoles en México*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Disponible en: <https://bit.ly/3LgVlow>.
- Chuliá, E. (2001). *El poder y la palabra. Prensa y poder político en las dictaduras. El régimen de Franco ante la prensa y el periodismo*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia; Biblioteca Nueva.
- Cruz, R. (2008). *La política de los instintos. Las masas en la España contemporánea*. Disponible en: <https://bit.ly/3ryELJB>.
- Ellul, J. (1962). *Propagandes*. París: A. Colin.
- Fernández de Miguel, D. (2012). *El enemigo yanqui. Las raíces conservadoras del antiamericanismo español*. Madrid: Genuve Ediciones. Disponible en: <https://doi.org/10.22429/Euc2017.028>.
- Fraga Iribarne, M. (1954): La educación, fenómeno social. En VV.AA.: *La educación en una sociedad de masas*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Fusi, J. P. (2007). Vieja y nueva cultura (la cultura durante el franquismo, 1939-1975). En S. Juliá (ed.) et al. *La España del siglo xx* (pp. 1-7689). Madrid: Marcial Pons.
- Goebbels, J. (1967). *Diario*. Barcelona: Ediciones G. P.
- González Calleja, E. (1994). El servicio exterior de Falange y la política exterior del primer franquismo. *Hispania*, 54 (186), 279-307.
- Koch, S. (1997). *El fin de la inocencia: Willi Münzenberg y la seducción de los intelectuales*. Barcelona: Tusquets.
- Le Bon, G. 1983 [1895]. *Psicología de las masas*. Disponible en: <https://bit.ly/3ss9OGc>.
- Muñoz Alonso, A. (1958). Nuevo director general de Prensa. *Hoja del Lunes*, 27-1-1958.
- Muñoz Soro, J. (2014). Política de información y contrainformación en el franquismo (1951-1973). *Revista de Estudios Políticos*, 163, 233-263.
- Pineda Cachero, A. (2007). Orígenes histórico-conceptuales de la teoría de la propaganda nazi. *Historia y Comunicación Social*, 12, 151-176.
- Pizarroso, A. (2007). La Guerra Civil española, un hito en la historia de la propaganda. *El Argonauta Español*. Disponible en: <https://bit.ly/3J5Cb3I>.
- Pizarroso, A. (2009). *Diplomáticos, propagandistas y espías: Estados Unidos y España en la SGM*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Robles Piquer, C. (2011). *Memoria de cuatro Españas*. Barcelona: Planeta.
- Rojas Claros, F. (2013). *Dirigismo cultural y disidencia editorial en España (1962-1973)*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Rosendorf, N. (2010). Hollywood, Dictatorship and Propaganda: Samuel Bronston's Special Relationship with The Franco Regime. En *The US and Public Diplomacy* (pp. 103-133). Leiden: Brill-Martinus Nijhoff. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/ej.9789004176911.i-380.29>.
- Sanabria Martín, F. (1962). La educación popular: panorámica de un fenómeno socio-cultural moderno. *Revista de Estudios Políticos*, 141-142.

- Sanabria, F. (2003). Luis López-Ballesteros y Cervino. En C. Torres (ed.), *IOP/CIS (1963-2003)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sánchez Garrido, P. (2020). Raíces ideológicas del evolucionismo colaboracionista en la política exterior española: del Ministerio de Asuntos Exteriores al origen del Instituto de Cultura Hispánica (1945-1957). En J. C. Jiménez (ed.), *Centinelas de Occidente* (pp. 103-130). Madrid: Dykinson.
- Sinova, J. (2006) [1989]. *La censura de prensa durante el franquismo*. Barcelona. De Bolsillo.
- Tusell, J. (1984). *Franco y los católicos*. Madrid: Alianza.
- Welch, D. (1995). *The Third Reich: Politics and Propaganda*. London: Routledge.

Archivos consultados

- Archivo General de la Administración (AGA).
Archivo de Filmoteca Española.

GIGANTES. BIOGRAFÍA HEROICA Y CULTURA TRANSNACIONAL COMUNISTA EN LOS AÑOS TREINTA¹

Giants. Heroic biography and transnational
communist culture in the 1930s

JOSÉ CARLOS RUEDA LAFFOND

Universidad Complutense de Madrid

jcrueda@pdi.ucm.es

Cómo citar/Citation

Rueda Laffond, J. C. (2022).

Gigantes. Biografía heroica y cultura transnacional comunista en los años treinta.

Revista de Estudios Políticos, 195, 187-215.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.195.07>

Resumen

El artículo se aproxima al género de la biografía heroica comunista durante los años treinta, particularmente en España. Parte del peso notable que han adquirido en los últimos años el vector biocrático/biográfico y las perspectivas transnacionales en la historiografía internacional sobre comunismo. A través de una metodología comparada, se analizan diversos relatos sobre lo personal aparecidos en aquellos años en castellano, bien en traducciones con amplia circulación en el espacio comunista internacional o bien en textos originales generados desde la singularidad nacional. El estudio resalta varios aspectos: las funcionalidades empáticas, ejemplarizantes, didácticas y socializadoras de estas narrativas; el acoplamiento entre particularidades y significaciones compartidas en la cultura comunista; la ubicación de dichos relatos en un contexto «glocal» —global y local—, propio del antifascismo, o su implicación con el culto a la personalidad, un rasgo esencial de la identidad comunista fundado en el carisma y en el capital político-simbólico generado gracias a la imagen de una idílica convergencia entre trayectoria individual, colectividad y partido.

¹ Resultado del proyecto ref. PID2020-116323GB-I00, Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+i, MICINN.

Palabras clave

Biografía heroica; narrativas políticas; comunismo; España; Guerra Civil; historia transnacional; culto a la personalidad; bolchevización; estalinismo; socialización.

Abstract

The article approaches the genre of communist heroic biography in the 1930s, particularly in Spain. It starts from the notable weight that the «biocratic» and biographical vector and transnational perspectives have acquired in recent years in the international historiography on communism. Using a comparative methodology, it analyses a range of accounts of the personal that appeared in Spanish in those years, either in the form of translations with wide circulation in the international communist space or as original texts generated from the national singularity. The study highlights several aspects: the empathetic, exemplary, didactic and socializing functions of these narratives; the coupling between particularities and shared meanings in the communist culture; the location of these stories in a «glocal» —global and local— context, typical of anti-fascism; or their involvement in the magma of the personality cult, an essential feature of communist identity based on the power of charisma and the political-symbolic capital generated by the image of an idyllic convergence of individual trajectory, collective and party.

Keywords

Heroic biographies; political narratives; communism; Spain; Spanish Civil War; transnational history; personality cult; bolshevization; stalinism; socialization.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: EL VALOR DE LO PERSONAL. II. UNA CULTURA POLÍTICA TRANSNACIONAL. III. LOS ÁNGULOS DEL HEROÍSMO TRANSNACIONAL. IV. LA GUERRA CIVIL: REFLEJOS Y TRANSFERENCIAS. V. PRÁCTICAS DE ESPAÑOLIZACIÓN. VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN: EL VALOR DE LO PERSONAL

El prólogo a un extenso informe de Stalin, presentado en junio de 1930 en el XVI Congreso del Partido Comunista —PCU(b)—, ofrece uno de los primeros semblantes biográficos en castellano del dirigente soviético coincidiendo con su definitivo ascenso al poder (Stalin: 1930, 5-10). El texto era obra de un dirigente de segunda fila del Partido Comunista de España (PCE), el asturiano José de la Fuente, candidato al Congreso de los Diputados en 1931 y 1933 y animador de la Liga Atea Revolucionaria o de las editoriales Atheia y Teivos, dos sellos impulsados desde la Internacional Comunista (IC). De la Fuente presentó un ambiguo retrato, impensable apenas dos o tres años después en la publicística del partido. En él Stalin aparecía dibujado como incansable revolucionario profesional y «baluarte» en la sucesión de Lenin, pero asimismo como personificación del «centrismo», «figura más discutida de la revolución rusa» y perfecto desconocido en el extranjero. Ya a finales de 1933, otra publicación emplazada en la constelación editorial del PCE —*Octubre*, dirigida por Rafael Alberti— ofreció, con un tono opuesto, una breve reseña biográfica de Lenin escrita por Stalin. El texto recogía el sumatorio de rasgos que fijaban las cualidades ortodoxas asignadas al liderazgo comunista, ahora sí de manera nítida: la firmeza y el sacrificio, frutos de los duros años de clandestinidad; la agudeza en los diagnósticos, la perspicacia, la concisión y, ante todo, la sencillez. La modestia era una de las expresiones más «fuertes del caudillo», se afirmaba, una cualidad que en Lenin se conjugó con la clarividencia —«había nacido para la Revolución [y sus] profecías habrían de realizarse más tarde»— y con su intransigencia frente al enemigo socialdemócrata (Stalin, 1933: 2-4).

Aquel artículo se compuso mediante la idealización y el riguroso presentismo de la política de clase contra clase. Es más, el texto podía leerse incluso como un ejercicio de (auto)simbolismo hagiográfico en el que operaba un culto reflejo al tipificar el liderazgo de Lenin gracias a unos atributos ya

presentes en la exaltación pública de Stalin. Como ha destacado Andreas Ventsel (2011), tal juego de espejos —que acabó ejemplificado en el popular lema «Stalin es el Lenin de hoy»— pretendía fundamentar no solo la legitimidad de origen del poder estalinista, sino el propio tiempo histórico al imponer sobre el pasado ciertas expectativas de futuro. Lenin figuraba como primer peldaño en una escala ascendente de desarrollo culminado en Stalin. De ese modo, en la práctica, cabía invertir en su auténtico sentido los términos explícitos del eslogan. «Stalin es el Lenin de hoy» era como decir que Lenin fue el Stalin de ayer, otorgando a aquel el rol de anticipar un mañana luminoso, fraguado gracias a su sucesor.

La cronología del culto a Stalin en la Unión Soviética ofrece unos ritmos claros de articulación. Sus primeras muestras tuvieron lugar a finales de 1929, en la celebración del quincuagésimo cumpleaños del georgiano, y despegó a partir de 1933, en lo que cabría advertir como otro peculiar ejercicio reflejo de respuesta frente a la propaganda nazi. No obstante, su clímax se localizó particularmente en 1936-1938, coincidiendo con el Terror o los Procesos de Moscú y con la promulgación de la nueva Constitución, hasta decrecer desde agosto de 1939, momento de la firma del Pacto Ribbentrop-Mólotov (Plamper, 2012: 29-86 y 228; Pisch, 2016: 449). Dicha cadencia pone de manifiesto cómo la exaltación pública de Stalin constituyó una estrategia sensible cuya modulación se vio determinada por diversas variables. Más allá de la lectura reduccionista que ha interpretado los productos del culto como un todo monolítico y repetitivo, hace décadas que Graeme Gill (1980) destacó que esa aparente estandarización es engañosa ya que incluyó mensajes con declinaciones coyunturales. Carol Strong y Matt Killingsworth (2011) han hablado, por su parte, de una técnica de comunicación sofisticada y fluida, con un lenguaje reconocible pero abierto a la diversificación y a los cambios. Tal plasticidad se puso a prueba en los contextos de su exportación, como ocurrió en la España republicana al socaire de las celebraciones del XX Aniversario de la URSS (noviembre de 1937), cuando el homenaje a Stalin se integró en un universo heterogéneo nutrido por múltiples claves venidas del frentepopulismo local (Donofrio y Rueda, 2017: 3-6).

Meses antes, en el verano de 1937, el nombre de José de la Fuente salió a relucir en una investigación con abundantes ramificaciones emprendida en Madrid y Valencia desde la Comisión de Cuadros del Comité Central del PCE. Arrancó tras la publicación en *Frente Rojo* de un artículo contra la periodista judeoalemana Ilse Wolff, colaboradora de la radio de UGT y *Claridad*, en el que era tildada de «aventurera internacional» al servicio de la Gestapo y enlace con «los trotskistas del POUM» (Una aclaración, 1937). La onda expansiva afectó a diversos intelectuales y artistas comunistas, como los diseñadores polacos Mauricio Amster y Marian Rawicz, que se vieron obligados a

redactar varias autobiografías y aclaraciones sobre sus antecedentes políticos y su red de amistades y contactos. La hermana de Rawicz, Stefa, esposa de José de la Fuente, también se vio envuelta en las pesquisas. Su evaluación definitiva, redactada en Moscú en agosto de 1940, representa una suerte de biografía en negro o de relato de anticulto, en la que no faltaron despectivas alusiones a los «cercles d'intellectuels ou de pseudo-intellectuels, artistes bohémiens» que había frecuentado con su marido en Polonia o a la catadura de De la Fuente, ya excluido del PCE. En 1937 delató a Stefa, «mais nous l'avons chassé car tout», escribió el responsable de la caracterización, Edoardo Romano. «Il vivait avec autre femme et voulait justifier devant le parti par des raison politiques son éloignement de son ancienne femme»².

Otro ejemplo lo encontramos en una serie de características confidenciales de dirigentes mexicanos remitidas a Dolores Ibárruri, responsable de una de las secretarías de la IC a inicios de los años cuarenta. Las apreciaciones, anónimas, componen un auténtico recetario de corrupción según el informador. Uno de los caracterizados fue tildado de «tipo senil al que le gusta la molicie» dominado por un «sensualismo enfermizo» y sus sucesivas parejas de «degenerada sexual», «semiloca, ligada con los trotskistas» o de «lesbiana anarquista, partidaria del matriarcado, que es ahora una enemiga encarnizada del Partido». No faltan tampoco muestras parecidas en el ingente fondo documental que manejó o generó la Comisión de Cuadros Extranjeros del PCE, responsable del control de brigadistas internacionales (BBII) durante 1938. Un frecuente retrato en negro era el de la mujer fatal, como evidencia la evaluación de la alemana Lini Bunges. En ella, su exilio se trastocó en sinuosa infiltración, las redes de amistad en oscuros contactos internacionales o sucesión de flirteos amorosos y su presencia en España en puro espionaje³.

Los casos mencionados evidencian el peso otorgado al decoro en las evaluaciones comunistas mediante una lógica que oponía la lúcida imagen del buen militante, definida por la rectitud política y por su integridad moral, frente a la contraimagen del otro, del traidor o el renegado, fundada en la desviación ideológica y en la amoralidad privada. Se trata de una dualidad de rango transnacional que puede observarse en evaluaciones con orígenes geográficos muy diversos. Las características formaron parte, a su vez, de un ecosistema de comunicación política más vasto y tupido, conformado a distinto ritmo y grado de intensidad en las estructuras de cuadros de los partidos nacionales y, ya desde mediados de los años veinte, en la propia IC. Se ha hablado así de una «socio-biocracia» comunista (Werth, 2001: 127), de

² Archivo Estatal Ruso de Historia Socio-Política (RGASPI), Moscú, 545/6/764.

³ RGASPI 495/17/258 y 545/6/368.

un doble vector biocrático/biográfico articulado gracias a la ingente recolección orgánica de materiales que pretendían testar la dimensión antropológica del compromiso militante (autobiografías de partido, fichas de afiliación, cuestionarios, evaluaciones, autocríticas...), junto a una no menos infatigable producción pública de narrativas biográficas o de representaciones visuales centradas en ensalzar el valor lo individual.

Las siguientes páginas se interesarán por un género reconocible en la cultura política comunista, con abundantes muestras internacionales, diversos personajes tratados o múltiples lugares de edición: la biografía heroica o edificante. Ha sido un corpus apenas abordado en la historiografía española, que se ha interesado esencialmente por la imagen y la exaltación pública de nombres muy concretos, en especial Dolores Ibárruri o alguna otra figura menor (Cruz, 1999: 132-139; Bunk, 2003; Ginard, 2013: 195-200; Llona, 2016). El rasgo distintivo de las biografías heroicas fue su cariz de ejemplificadoras historias de vida. Sus raíces pueden situarse en la tradición de la hagiografía cristiana o, ya desde el último cuarto del siglo XIX, en las series de biografías obreras que combinaron el relato de denuncia, la perspectiva emancipadora y el ejemplo de la vida virtuosa. En ese mismo contexto surgieron también las primeras críticas al culto a la personalidad, esgrimidas por Marx, Engels, Bebel, Vahlteich o Bernstein frente a la sacralización de que fue objeto Ferdinand Lassalle (Bonnell, 1989). En todo caso, la idealización —e incluso, la glorificación como santos laicos, compendio y dechado de rectas virtudes morales—, caracterizaron a dos de las figuras más prototípicas del socialismo mediterráneo de inicios de siglo: Pablo Iglesias y Jean Jaurès, objeto ambos de una «panteonización» pública que excedió los límites de su credo político y que se proyectó hacia amplios sectores del republicanismo o del liberalismo de izquierdas (Pérez Ledesma, 1985; Lalouette, 2014). Ya en su estricta variante comunista, y aunque constituyó un género con cumplida presencia en la URSS durante los años veinte, la gran eclosión de la biografía heroica se produjo en Europa en la siguiente década, el momento en que se multiplicaron las semblanzas de dirigentes, de cuadros modélicos o de comunistas caídos (Pennetier y Pudal, 2000: 369-376).

Resultan evidentes, pues, las pretensiones didácticas de dichas narraciones, algo que se abordará aquí valorando a las organizaciones comunistas como comunidades pedagógicas. Las biografías heroicas deben conceptualizarse asimismo como evidencias de una intersección entre memoria individual y colectiva. De una parte, porque representaron un producto emblemático de la política oficial de memoria. Y, por otro lado, ya que sirvieron de canon para el trabajo introspectivo de militantes y cuadros. En coherencia con ello, según ha recalcado Kevin Morgan (2020), el principal especialista en la materia, constituyen un valioso indicador para testar la variable antropológica en el

universo referencial comunista. Todos estos extremos convergen con la hipótesis formulada por Bernard Pudal (2003: 78), que asumiremos en este artículo. Pudal ha resaltado el valor cardinal alcanzado, en la cultura soviética y en la comunista internacional, por el capital político —entendido en términos de trayectoria vital— como principio regulador para fijar principios de diferenciación y jerarquía.

La estructura del presente estudio se apoya en una doble aproximación. De una parte, el próximo apartado repasará el estado de la cuestión acerca de la proyección transnacional de la cultura comunista y la inserción de las biografías heroicas en tales parámetros. La segunda parte del texto analizará un muestrario de relatos sobre lo personal aparecidos durante los años treinta en castellano, bien en forma de traducciones con amplia circulación internacional o bien como materiales originales generados desde la singularidad española coincidiendo con la Guerra Civil. De este modo se subrayará, desde una óptica comparada, las dinámicas de integración y las particularidades operadas en un entorno «glocal» (global y local), correlacionando los ejemplos estudiados con la compleja fenomenología del culto a la personalidad, con su indigenización y con las funcionalidades otorgadas a las biografías heroicas.

II. UNA CULTURA POLÍTICA TRANSNACIONAL

En una conferencia pronunciada en octubre de 1935, poco después del VII Congreso de la IC, André Marty sistematizó el horizonte vivencial y el canon conductual del óptimo comunista. Marty era entonces un influyente dirigente del Partido Comunista Francés (PCF), además de responsable de una de las secretarías de la Comintern, y su auditorio estaba compuesto por un selecto grupo de oyentes: estudiantes de la Escuela Internacional Leninista. Como frontispicio de su intervención, Marty subrayó la relevancia del liderazgo, enfatizándolo como activo que trascendía el cargo orgánico y que podía encarnarse en cualquier esfera, por nimia que resultase, de la vida del partido, el todo que daba valor al devenir individual⁴. Semejante argumentación, así como el foro donde fue expuesta, señala el componente transnacional en la cultura comunista de los años treinta en lo que esta tuvo de universo compartido de valores, creencias y pautas de comportamiento. También es un indicio de la importancia asumida por una trama de redes superpuestas y jerarquizadas de actividad, información, socialización y decisión que superó los marcos de lo local o lo nacional entendidos como compartimento estanco.

⁴ RGASPI, 531/1/72.

La interpretación transnacional del comunismo de entreguerras ha ido ganando terreno en la historiografía (Drachewych, 2019). Obviamente no se trata de un enfoque que haya canibalizado el espacio clásico de reflexión, el fijado por la política nacional. Más bien ha revitalizado unas coordenadas temáticas y metodológicas subyacentes en la tradición de los estudios sobre comunismo, habitualmente atentos a su alcance internacional. Pero, sobre todo, se ha interesado por ciertas escalas de compresión: por las mecánicas de trabajo y las claves político-culturales manejadas en las instancias supranacionales, comenzando por la propia IC, o por las dinámicas de retroalimentación establecidas entre los planos de lo global y las múltiples realidades locales (Häberlen, 2012). El cambio de perspectiva queda ilustrado si contrastamos los temas a debate presentes en la agenda historiográfica de los años noventa —tras la apertura de los archivos soviéticos— y los más recientes: antes volcados en la obsesiva cuestión de la sujeción a Moscú y después en intentar desenmarañar la complejidad de las relaciones centro/periferia (LaPorte *et al.*, 2008). La última gran monografía interesada por la IC (Studer, 2020) ha centrado su atención en la red trashumante de delegados, activistas y «misioneros políticos» que, en un flujo multidireccional, llegaron o partieron desde la capital soviética. Al tiempo, dichas perspectivas abren nuevas cuestiones y dificultades para los estudios microscópicos, los preocupados por escudriñar contextos geográficos precisos y analizar cómo la política nacional comunista se sustanció en tales entornos (López Villaverde y Hernández Sánchez, 2021). El enfoque transnacional permite, en cambio, formular nuevas comparaciones en otro tipo de escalas, en relación por ejemplo con el tropo internacionalismo y con su interiorización en marcos distantes entre sí, ante el internacionalismo oficial manejado por la IC o ante el subjetivo que podían asumir un voluntario de las BBII o un oscuro militante de base (Dullin y Studer, 2018: 69).

El resultado es un replanteamiento de asuntos clásicos. El influjo soviético fue decisivo en la exportación de líneas políticas de rango global. Las campañas antitrotskistas se tradujeron en cruzadas mundiales y su impacto se dejó sentir en múltiples escenarios. Otro tanto cabe decir del impulso a la tesis de la emulación socialista, al fomento de cuadros o a la multiplicación de estructuras educativas, entendidos como moldes eficaces por encima de las particularidades geográficas. Sin embargo, asimismo se ha indicado que la URSS actuó en paralelo como «gran aspiradora» de influjos externos (Clark, 2011). En los años treinta sirvió de refugio para una cultura comunista de raíz cosmopolita y para un ingente volumen de emigrantes y exiliados, al tiempo que cuajaba el discurso nacional-bolchevique en forma de patriotismo de nuevo cuño y se amplificaba —sirviendo los partidos nacionales de cajas de resonancia— la imagen del país como espacio privilegiado en el que se construía el socialismo.

Igualmente se ha discutido la tesis de la estalinización entendida como asimilación unívoca y absoluta de criterios organizativos y de control según formuló el trabajo clásico de Hermann Weber (1969). En su lugar, se ha apostado por una categoría más laxa (*bolchevización*), condicionada por las transferencias y las apropiaciones, por los esfuerzos para acoplarse en una miríada de organizaciones —juveniles, agrarias, sindicales, deportivas, femeninas o de masas, con ligas anti-imperialistas, antifascistas, contra la guerra o contra el racismo— o para difundirse desde una incesante producción periodística y editorial. Se trazó así un vasto espacio no exento de presiones centralizadoras y de contactos entre la elite. Pero en el que además cuajó un «apego cultural forjado por una identidad emocional e intelectual» afín «con una forma de vida estalinista» (Studer y Unfried, 1997: 432-434).

En paralelo a la extensión de este interés historiográfico por lo transnacional, ha ido tomando forma un decidido «giro hacia lo biográfico» que ha incluido nuevas aproximaciones a figuras señeras de la dirección comunista internacional, a responsables nacionales, a cuadros e intelectuales o, mediante la prosopografía, a la biografía colectiva (Morgan, 2012). Otra muestra de ese interés se ha reflejado en el análisis de las representaciones biográficas generadas en la narrativa comunista de los años treinta, desde un axioma en apariencia paradójico: pocos movimientos hicieron tanto hincapié en el valor de lo colectivo al tiempo que producían tal abundancia de relatos centrados en lo individual. Semejante cuestión permite ubicar dichas narraciones en un marco mayor —el del culto a la personalidad y la tipificación del enemigo político— que necesariamente requiere de una metodología comparada de estudio, atenta a la estimación del estalinismo como cultura política y discursiva homogeneizadora, pero también como entorno en el que cupieron las diferencias. Desde este prisma se han categorizado ciertos rasgos compartidos presentes en las biografías heroicas soviéticas o europeas —la determinación social otorgada a lo personal, la teleología, el voluntarismo, la pretensión emuladora...—, junto al análisis y cotejo de muestras concretas, la reflexión acerca de sus márgenes de autonomía y los ritmos en la cristalización internacional de los estándares heroicos (ídem.).

El esfuerzo más completo en esta dirección es la monografía dedicada por Kevin Morgan (2017) al culto a la personalidad como práctica transnacional. El estudio plantea una clara dualidad cronológica. La subordinación a las pautas soviéticas mediante el culto mimético-jerárquico y la legitimación carismática, así como el énfasis en reforzar la identidad y la cohesión interna a través de símbolos aglutinadores y modelos de vida o autoridad, caracterizaron las prácticas internacionales a partir de 1947, en las coordenadas de la Guerra Fría. En cambio, en la Europa de los años treinta —y particularmente durante el período de los frentes populares—, si bien esos rasgos son ya

detectables, coexistieron con una mayor pluralidad de expresiones y con referentes relativamente dispersos caracterizados por el giro hacia lo heroico y no tanto por la mimesis con las manifestaciones de culto de matriz soviética. Ello sugiere, frente a la idea tradicional de estalinización, la de bolchevización, entendida como magma de normas en el que convivió la difusión de virtudes militantes (disciplina, entrega, «temple bolchevique») junto a la exaltación antifascista. En este sentido, la pulsión heroica estuvo encarnada, más que en el liderazgo soviético, en figuras como Gueorgui Dimitrov, el León o Dragón de Leipzig, nombre emblemático que reunía las imágenes de dirección de un movimiento global (primer secretario de la IC desde 1934), el infatigable nomadismo activista (búlgaro, había recalado varias veces en la URSS, Austria o Alemania) o la victoria sobre el nazismo (proceso de Leipzig) (Morgan, 2016).

Que los epicentros del heroísmo eran plurales queda claro a la vista del amplio repertorio de nombres propios manejado, si bien el nexo común era el sacrificio por la causa. *Memorie de un barbiere*, obra de Giovanni Germanetto, uno de los fundadores del Partido Comunista Italiano (PCI), amigo de Gramsci y funcionario de la IC desde finales de los años veinte, se publicó inicialmente en ruso en 1930 y, tras su traducción un año después al francés y al italiano, se convirtió en un auténtico *best seller*. Otra muestra de sacrificio se encarnó en el brasileño Luiz Carlos Prestes, en prisión en 1936. Aunque, sin duda, junto a Dimitrov, el mejor catalizador de la idealización heroica tras 1933 fue el también encarcelado Ernst Thälmann, secretario general del Partido Comunista Alemán (KPD), protagonista de una constelación de orquestadas publicaciones (Dimitrov, 1934; *Thaelmann*, 1934; Barbusse y Toller, s. f.; Barbusse, 1935) y cita constante en la movilización antifascista transnacional. Es más, su figura evidencia la ductilidad geográfica del relato heroico y la necesidad de situarlo en el complejo contexto de la rivalidad frente a narrativas opuestas —las nacional-socialistas— y la convergencia/competencia con otras prácticas comunistas (Davies, 2004: 28). De hecho, el *Führerkult* a Thälmann antecedió al culto estalinista y su huella estuvo muy presente en las narrativas comunistas británicas (LaPorte y Morgan, 2008).

El caso de Thälmann problematiza la tesis de una exportación unívoca del molde heroico desde la Unión Soviética. De una parte porque, si bien a finales de los años veinte se estandarizó en la URSS el género de la biografía/autobiografía pública, esta integró relatos con estructuras y estilismos diversos, como demuestran las narraciones de la popular *Enciclopedia Granat* (1927-29) o, incluso, la serie de semblanzas sobre trabajadores de Moscú (1931-34) que anunciaba el mito estajanovista. Y, por otro lado, porque, aunque en el ecuador de los treinta es perceptible el influjo del realismo socialista en las biografías europeas que operaban con el patrón del mito proletario —el

devenir personal pautado según el esquema del viaje del héroe: nacido de unos modestos orígenes trabajadores, alimentado con la conciencia de clase y culminado en la militancia comunista—, también es cierto que ese molde incorporó acentos particulares de corte coyuntural o local. Así pasó con *Fils du peuple* (1937), la autobiografía del secretario del PCF Maurice Thorez, en realidad obra de Jean Fréville, otro *best seller* del que en un año se vendieron 137 000 ejemplares. Ha sido considerado el paradigma de la despersonalización, de la biografía sin biografía, en el que cualquier singularidad del personaje se diluía en el determinismo histórico, la loa social y la vida del partido (Pennetier y Pudal, 2002; Pudal, 2003). Sin embargo, *Fils du peuple* constituye un barómetro preciso para detectar el campo semántico del antifascismo, el frentepopulismo y el populismo patriótico según la óptica del PCF.

III. LOS ÁNGULOS DEL HEROÍSMO TRANSNACIONAL

¿Qué universo heroico comunista —y con qué rasgos— circuló en España en torno al ecuador de los años treinta? *La Internacional Comunista*, la publicación multinacional impulsada en varias lenguas por la entidad homónima, ofrece un acabado muestrario de nombres y estándares en su traducción en castellano. Una primera clave era el cosmopolitismo —e incluso el exotismo, como se ejemplificará después— que destilaban ciertos escenarios o personajes. En cierto modo, el principio unificador de toda biografía era la idea de que en cualquier rincón del globo podía encontrarse una vida modélica y que cualquier situación, por muy alejada que estuviese del lector, era susceptible de servir de enseñanza. El corolario resultaba diáfano: presentaba el activismo comunista como encadenamiento de episodios de una lucha global, aunque sus epicentros seguían ante todo localizados en Europa. Otro rasgo característico fue la endogamia autorreferencial. Los glosados casi siempre formaron parte de la elite política o simbólica de la IC. En ocasiones las semblanzas heroicas aparecieron publicadas sin autor. Pero, cuando este constaba, o bien era colectivo —la presidencia del Comité Ejecutivo de la Comintern, por ejemplo— o era algún otro camarada señero, un par legitimado en la disección biográfica. Los relatos replicaron, además, el recurso argumental a apoyarse en citas de autoridad de personalidades asimismo objeto de atención biográfica (Dimitrov o Stalin, además de, por supuesto, Lenin o Marx). De ese modo, se acabó trenzando un denso máster narrativo compuesto por múltiples aproximaciones definidas por la unidad estilística y, sobre todo, de enfoque.

Cada biografía estuvo sometida a las líneas políticas dominantes en el momento en que fue escrita. Una práctica perceptible a inicios de la década, y

después convertida en tópico en la cultura comunista transnacional, fueron las encendidas glosas necrológicas o la alborozada salutación al llegar una onomástica. Ambas situaciones propiciaron la publicación de textos laudatorios. Es lo que ocurrió ante los fallecimientos de la alemana Clara Zetkin, del ruso Sergey I. Gusev y del japonés Sen Katayama, o bien con motivo del cumpleaños del ucraniano Dmitri Manuïlsky (Presidium del CE de la IC, 1933; Katayama *et al.*, 1933; Katayama, 1933; Maggi *et al.*, 1933). Sus semblanzas enfatizaron el liderazgo personal y recalcaron el compromiso y abnegación, además de su amor por la Unión Soviética. Al tiempo, añadieron invectivas fruto de la estrategia de clase contra clase, con denuncias frente al oportunismo socialdemócrata y llamadas a la inflexibilidad proletaria, al anticapitalismo radical o a la lucha contra el enemigo de clase.

A finales de la década, el futuro presidente del Consejo de Estado de la República Democrática Alemana (RDA), Walter Ulbricht (1939), publicó en *La Internacional Comunista* una glosa dedicada a Ernst Thälmann. Puede leerse como un eslabón más en la larga tradición de exaltación del personaje pues reiteraba muchas marcas de reconocimiento típicas de su culto de los años treinta, en especial el halo de mártir y ejemplo de resistencia para «todos los hombres honrados». El autor obvió el belicoso aislamiento asumido por el KPD en los meses críticos de 1932-33, cuando el discurso del partido puso en pie de igualdad el rechazo al nazismo y al Partido Socialdemócrata (SPD), entonces tildado de socialfascista. Asimismo, en su selectiva visión de pasado, Ulbricht subrayó que Thälmann había caído «en manos de la Gestapo gracias a los traidores trotskistas», emplazando aquel episodio en la lógica del relato oficial pautado por la cascada de traiciones y sabotajes, promovida a escala global, por tan ubicuo enemigo. En apariencia, pues, la evocación coparticipaba de la tipificación comunista tópica en su declinación frentepopulista y soviética.

Sin embargo, aquellas notas biográficas incluían sutiles ajustes semánticos. De hecho, en ningún momento se empleó la expresión frente popular, que quedó sustituida por la más restrictiva de frente único y por la imagen de unas masas socialistas deseosas de converger con la estrategia clandestina del KPD y alejarse del reformismo de la dirigencia socialdemócrata. Además, Ulbricht emplazó a Thälmann en una genealogía precisa: la que iba de Marx a Karl Liebknecht y, por tanto, de la ortodoxia a la escisión en la izquierda tras la debacle de noviembre de 1918, saldada dos meses después con la violenta represión anticomunista en la que participó el SPD. El resultado era una narración equívoca emplazada en las ambigüedades del momento en que se publicó, entre los acuerdos de Múnich y el final de la Guerra Civil española, el período de la crisis y traumática liquidación de la estrategia frentepopulista. Entre el pacto Moscú-Berlín de agosto de 1939 y el arranque de la Operación

Barbarroja, Thälmann quedó borrado del relato oficial de memoria. Su recuperación, de nuevo nutrida por abundantes biografías heroicas, se produjo a partir de 1941, sedimentándose desde 1949, cuando fue categorizado como uno de los padres de la RDA.

Uno de los últimos apartados del texto de Ulbricht se dedicó a la «educación bolchevique». Ofrecía, a modo de corolario, las enseñanzas que cabía deducir de la biografía y evidenciaba, como si se tratase de su reverso natural, ciertas virtudes de Thälmann, en particular su cercanía, la habilidad para aconsejar a sus correligionarios o su gusto por el estudio. De esa forma se fusionaban, mediante una narrativa profesoral y asequible, distintos planos: el retrato personal como modelo de vida o el didactismo que destilaban el personaje y el partido, este último entendido como manto integrador, pedagógico y de socialización.

La unión entre lenguaje instructivo y relato empático de proximidad constituyó un aspecto principal del giro —político, pero también cultural y propagandístico— consagrado en el VII Congreso de la IC (1935). Tres años antes, Felipe Fernández Armesto (1932) había criticado ácidamente las debilidades del *agitprop* comunista en España frente a la «demagogia anarquista, romántica y primitiva» y la eficacia idealista de los escritores burgueses. Tal déficit podía hacerse extensivo, según la ejecutiva de la IC, a otros muchos contextos. Entre finales de 1935 e inicios de 1936 se multiplicaron las directrices para impulsar la edición de biografías populares de Lenin o Stalin, aumentar sus tiradas y mejorar las versiones en lenguas extranjeras subsanando los frecuentes errores tipográficos y ajustando las traducciones a la especificidad de los lugares de comercialización. El objetivo era doble: la difusión en masa y lograr una efectiva popularización⁵. En paralelo, Klement Gottwald, secretario de la IC responsable del aparato editorial, denunció la debilidad de las glosas dedicadas al movimiento estajanovista aparecidas en varios periódicos comunistas europeos. Según su opinión, no transmitían eficazmente su carácter de modelo para la emulación internacional⁶.

«¿Para *quién* hablamos, para *quién* escribimos?», se preguntó retóricamente el austríaco Ernst Fischer (1936), otro nombre esencial en la estructura del *agitprop* de la IC, para insistir a continuación en que debía huirse del lenguaje doctrinario y apostarse por unos relatos generalistas, diversificados y ejemplificadores que combinaran emotividad y empatía ante sus potenciales auditorios. Un correlato —construido con similar cercanía, además de con efectismo, exageraciones o desinformación— fue el del antifascismo atroz. Se

⁵ RGASPI, 495/18/1075.

⁶ RGASPI, 495/18/1034.

solidificó tras el estallido de la guerra de España, sobre todo gracias a las publicaciones promovidas desde la parisina Éditions du Carrefour con el apoyo del Comité Mundial contra la Guerra y el Fascismo y la dirección de un Willi Münzenberg a punto de caer en desgracia en la IC.

Todas estas iniciativas hacían hincapié en el valor edificante de lo personal, el principio rector de varias biografías publicadas en castellano en la primera mitad de 1936. La dedicada al alemán Wilhelm Pieck (*El dirigente...*, 1936) destacaba la plástica jerárquica del culto a la personalidad al evocar la apertura de las sesiones del VII Congreso de la IC: «En el palco [...] se halla Stalin, el gran jefe querido [y en la tribuna, abriendo las sesiones, Pieck], uno de los mejores de [la] cohorte [bolchevique]». Después recalca el capital político fruto del linaje, representado por la camaradería entre Pieck, Liebknecht y Rosa Luxemburg, presentados como fundadores del KPD; o entre Thälmann y Pieck, «su fiel compañero de armas». Semejantes rasgos de reconocimiento se combinaron con citas a los orígenes proletarios de Pieck y a su activismo anterior a la I Guerra Mundial, patentizando la imagen del militante, casi anónimo pero entregado sin fisuras, capaz de construir su conciencia política hasta colaborar en el alumbramiento de la Liga Espartaquista. La narración consagrada a Giuseppe Amoretti (*Los héroes...*, 1936), uno de los fundadores del PCI, desplegó, por su parte, una triple semblanza: la del biografiado, la de Antonio Gramsci entendido como carismático dirigente y, ante todo, la biografía orgánica del partido, en especial durante el período de clandestinidad y represión fascista. Finalmente, la dedicada al cuadro de segundo nivel del KPD Rudolf Klaus (1936), ofrecía un ejercicio de culto reflejo de Thälmann o Dimitrov, en cuanto reos modélicos del nazismo, junto a una semántica propia del antifascismo atroz que no reparó en subrayar detalles de la ejecución de Klaus, sufrida en diciembre de 1935.

El secretario general del partido británico, Harry Pollitt (1936), se responsabilizó de la necrológica dedicada al indio Shapurji Saklatvala, un texto que pone de manifiesto una variante más en las biografías heroicas de mediados de los años treinta: la representada por la dirigencia geográficamente más periférica. La semblanza permitía resaltar la naturaleza global del movimiento comunista al hermanar, en su retórica final, a los «campesinos del Punjab [o a] los tejedores de Bombay y Calcuta» con los obreros de las «minas de Gales del Sur [o] de los centros algodóneros de Lacanshire». Pero Pollitt no empleó en ningún momento los vocablos imperialista o colonial ni singularizó ningún rasgo de la situación india. En su lugar, manejó una doble apreciación occidentalista respecto a Saklatvala. Desgranó, con cierto detalle, su currículum profesional y político como emigrado perfectamente asimilado en la metrópoli desde inicios de siglo y no olvidó apuntar tampoco su formación política en la Unión Soviética («el Estado de los pueblos libertados»), todo ello

adobado con un innegable aire paternalista y de subordinación del comunismo indio al británico.

Tom Buchanan (2016) se ha preguntado si la solidaridad del movimiento comunista con España desde 1936 no encubrió otros focos de tensión colonial carentes de interés para la URSS, como la cuestión palestina o la ocupación de Abisinia, un escenario que sí sirvió de punto de atención para comunistas y filocomunistas caribeños y africanos, como Jomo Kenyatta. Cuestión distinta era la ocupación de Manchuria y la prolongada Guerra Civil china. Algo más de un año después de la Reunión de Zunyi (1935), la asamblea que consagró el liderazgo de Mao Zedong, *La Internacional Comunista* dedicó un número monográfico «a la China revolucionaria de hoy» que incluía varias biografías, entre ellas una del propio Mao (Mao Tze Dun, 1936). Su retrato incorporó los estándares de la hagiografía heroica comenzando por las virtudes personales —modestia, carisma, raíz popular, apasionado activismo, conocimiento de «la mentalidad del pueblo»...—, sin olvidar ciertas pinceladas de exotismo orientalista (Said, 2002), con campesinos harapientos y bulliciosas ciudades. Y, en aparente armonía, sumó un diagnóstico político potencialmente comprensible para el lector español al situar el escenario chino en las coordenadas del imaginario compartido, aquel que hablaba de pervivencias feudales, «parásitos explotadores», rivalidades imperialistas o agresividad fascista.

IV. LA GUERRA CIVIL: REFLEJOS Y TRANSFERENCIAS

Otra vía para la aparición de biografías heroicas en castellano derivó directamente de las prácticas del culto a la personalidad de matriz soviética. Muchos textos fueron materiales suministrados a la IC y después canalizados mediante las editoriales del PCE, o bien literatura generada por la Sociedad para las Relaciones Culturales con el Exterior (VOKS) puesta a disposición de las Asociación de Amigos de la URSS (AUS). Formalmente independiente del partido, la AUS en realidad formaba parte de una red integrada en la miríada de organizaciones de masas dependientes de la IC. Su sección española se había constituido en abril de 1933 con el respaldo de un nutrido y heterogéneo grupo de intelectuales de izquierda encabezado por los comunistas Wenceslao Roces y Luis Lacasa. Pronto editó —en una primera etapa entre los veranos de 1933 y 1934— la cabecera mensual *Rusia de Hoy*, temática y visualmente deudora de otras publicaciones del VOKS, como *SSSR na strojke (URSS en Construcción)*, una revista aparecida en varios idiomas caracterizada por un material fotográfico de gran calidad (Wolf, 1999). *Rusia de Hoy* respondía al mismo patrón: sus reportajes exaltaron la planificación imperativa, el universo igualitario simbolizado por el deporte, crónicas

sobre la mujer y la infancia, o algunos artículos conmemorativos y biográficos, todo ello como expresiones visuales de la idea de imparable desarrollo soviético.

Europa-América, uno de los principales sellos editoriales ligados al PCE, editó, por su parte, la biografía soviética canónica de Stalin, obra de Volin e Ingulof (1938). El texto se adecuaba a unos estándares plenamente consolidados ya en el culto soviético a la personalidad. En su primera parte formulaba un recorrido hagiográfico por su temprana militancia bolchevique. Resaltaba después la plena comunión con Lenin, su participación en los sucesos de 1917 —Stalin figuraba incluso como «organizador de las victorias de Octubre»— y su presencia en la política de los años veinte («el campeón de la construcción del socialismo en la URSS»), aunque invisibilizaba la compleja experiencia de la NEP. El segundo bloque de contenidos correlacionó, como culminación apologética, las cualidades personales y de liderazgo del georgiano —echando mano de los tópicos de la intransigencia, el trabajo, la firmeza, la vigilancia o la disciplina— y las virtudes del PCU(b) concebido como sujeto colectivo. Tal confluencia aportaba un cúmulo de enseñanzas para el movimiento comunista y legitimaba al «jefe del proletariado internacional». Idéntico maridaje alegórico entre sujeto individual y colectivo, e idéntica legitimación y pretensión pedagógica, presentó el *Curso corto*, la historia oficial del partido soviético publicada en la URSS en octubre de 1938. Fue un texto, por tanto, contemporáneo al de Volin e Ingulof. Y, de hecho, ambos resultaban perfectamente complementarios e intercambiables al aglutinar, sin equívoco posible, la trayectoria heroico-vital de Stalin y la épica-orgánica del partido.

La lógica del culto a la personalidad se basó en un juego de analogías y subalternidades, algo con cumplida presencia en obras soviéticas aparecidas en castellano. Como reflejo propagandístico de la tesis de Sheila Fitzpatrick (2016) acerca del «equipo de Stalin» —la práctica política del *primus inter pares*—, el culto se proyectó también hacia la elite de poder soviética. La AUS (1937) publicó, por ejemplo, una colección de breves biografías de los altos mandos militares del Ejército Rojo, significativamente titulada *Los jefes*. Y, descendiendo en la escala del capital político, pero no en la del potencial simbólico, Europa-América hizo lo propio con una serie de breves semblanzas ejemplares que, comenzando por Stajánov, quintaesenciaban las imágenes de productivismo industrial, la felicidad koljosiana, la vanguardia científica y las conquistas técnicas (*A los 20 años...*, 1938). Todos los nombres reseñados compartían un denominador común —orígenes populares y fidelidad al partido— y encarnaban el rostro multifacético del héroe socialista como peculiar *self-made man*, a un tiempo motor y resultante del sueño colectivo.

A este tipo de prácticas se sumaron, en la prensa del PCE o de las Juventudes Socialistas Unificadas (JSU), otras representaciones que transferían

hacia lo local el juego reflejo de las correspondencias y las subordinaciones internacionales. Por ejemplo, *Mundo Obrero* publicó el 9 de abril de 1937 un retrato de grupo. Lo coronaban las efigies de Lenin y Stalin sobre las de Dolores Ibárruri y el secretario general José Díaz, y en su base aparecía un mar de banderas rojas. El órgano de las JSU *Ahora* ofreció un reportaje sobre la inauguración de su escuela de cuadros con una composición gráfica parecida, que reforzaba la puesta en escena jerárquica, con los rostros de Lenin, Stalin y Dimitrov presidiendo la tribuna y los estudiantes en el patio de butacas (Los cuadros..., 1937). En cambio, cuando se trascendían los límites de lo orgánico y el relato se emplazaba en los ejes genéricos de la política española, la glosa biográfica podía incorporar otro tipo de equivalencias formuladas en pie de igualdad. Es lo que ocurrió en la simbólica fecha del 7 de noviembre de 1937, en una semblanza dedicada a Stalin asimismo aparecida en *Mundo Obrero*, en la que fue saludado como retrato más querido junto «a los rostros familiares de Azaña y Pablo Iglesias» (Stalin, 1937). Llegado el caso, Durruti o Iglesias fueron reseñados también según el patrón de la biografía heroica comunista. La conmemoración del medio año de guerra se ilustró en la portada de *Mundo Obrero* con las efigies gemelas de Francisco Largo Caballero y José Díaz y en su interior se recordó a los caídos —los comunistas Lina Odena y Antonio Coll, pero también a Durruti y Ascaso—, además de a héroes militares con perfiles políticos diversos, como Miaja, Líster o Modesto.

Durante la Guerra Civil no faltó tampoco el hábito, trasplantado desde la liturgia simbólica soviética e igualmente presente en los rituales inclusivos de la IC, de las saluciones entusiastas. Una muestra la encontramos en el alborozado saludo del Comité Central del PCE a Stalin, en junio de 1938. El texto establecía una explícita equivalencia simbólica entre la lucha en España —guerra de independencia nacional—, la estrategia frentepopulista, la llamada a la resistencia, el culto a la personalidad y la idealización de la Unión Soviética⁷. Ya a escala local, tampoco faltaron saludos análogos dirigidos desde diferentes instancias del PCE a José Díaz, que ensalzaron su legitimidad carismática, la encendida afirmación de la identidad orgánica y la «justeza de la línea de nuestro partido»⁸.

Todas las expresiones señaladas constatan la compleja mixtura entre el culto a la figura global y a la nacional, al héroe combatiente y la apropiación de otros nombres, agregados según la lógica del frentepopulismo inclusivo

⁷ Archivo Histórico del Partido Comunista de España, Madrid, Documentos, 19.

⁸ Véase el mensaje remitido a Díaz por el Comité Sub-Radio Centro de Madrid en septiembre de 1937, Centro Documental de la Memoria Histórica (CDMH), Salamanca, PS-Madrid, 474/17/24.

comunista. En este último sentido, es bien sabido que la guerra impulsó en el discurso del PCE la invocación de un patriotismo popular eficazmente personalizado en figuras procedentes de la tradición liberal radical e, incluso, de un populismo mítico con presumibles raíces históricas (Núñez-Seixás, 2006). Empero, se trataba de una estrategia formulada antes del 18 de julio. Si bien no tuvo resultados inmediatos, a finales de 1935 los servicios editoriales de la IC manejaron la idea de impulsar una literatura política más «nacionalizada». Se sugirió entonces una colección (Nuestras Tierras), que reuniese biografías sobre personajes tan dispares como el Cid, Bolívar, los constituyentes de Cádiz, Mariana Pineda, Abd-el-Krim o Pancho Villa. Su comité editorial estaría compuesto por reconocidos intelectuales, como Valle Inclán o García Lorca, aunque la responsabilidad efectiva debía recaer en nombres del PCE (César e Irene Falcón, Wenceslao Roces, César Arconada, Luis Lacasa o Ramón J. Sender)⁹.

«El empeño era así: clavar el astil con su tela brillante en la trinchera deshonrada con banderas extrañas». De este modo, el periodista comunista Eusebio Cimorra (1938) iniciaba un relato a caballo entre el panegírico necrológico de dos anónimos soldados —José Soler y Miguel Palón— y la exaltación patriótica. En aquel artículo el estandarte tricolor quedaba glorificado como símbolo de independencia frente a las enseñas de la invasión, las que tenían «garfios de horca en la cruz gamada, que se clava en la nuca sometida de Austria; que descuartiza la carne traicionada de Checoslovaquia». En otras necrológicas lo que dominó fue la férrea identidad de partido y su culminación en forma de postrero valor en el combate: «su vida ha sido el precio de una trinchera tomada al enemigo», afirmó *Mundo Obrero* al glosar al maestro sevillano Francisco Ariza (Nuestros héroes, 1936). La tradición del martirio comunista, tan cultivada en la semblanza internacional junto al antifascismo atroz, tuvo reflejo en la crónica firmada por el realizador Antonio del Amo (1937), dedicada al crítico cinematográfico Juan Piqueras, fusilado en Venta de Baños poco después de iniciarse la guerra. Del Amo, que había colaborado con Piqueras en *Nuestro Cinema*, evocó su ejecución, aunque sobre todo recordaba la confrontación en *Gaceta Literaria* con Giménez Caballero o el pionero atrevimiento de Piqueras, promotor de la exhibición de los primeros filmes soviéticos en Madrid y de «la crítica marxista de los hechos y las cosas».

Además de Clara Zetkin y, más ocasionalmente de la rumana Ana Pauker, la galería de héroes internacionales comunistas era eso, esencialmente un sumatorio de hombres. Incluso la autoría femenina de algún relato biográfico parecía esconder un cierto aire de subordinación. *Edgar Andrée. Mon compagnon de vie*

⁹ RGASPI, 495/78/138.

et de lutte: así se tituló la biografía de Martha Berg (1936) dedicada a su esposo. La gran excepción en este panorama fue, por supuesto, Pasionaria. Dolores Ibárruri biografió someramente a Lenin según los cánones del recuerdo necrológico (Pasionaria, 1937). Le presentó como el «cerebro maravilloso» de 1917, confrontó «el espíritu mediocre del renegado Trotsky» frente a Stalin, el «compañero entrañable de Lenin», o puso en valor la decisiva intervención de este último en la solidaridad con la España republicana. La glosa es buena muestra de la anulación de una autoría efectiva —sustituida por un cúmulo de lugares comunes y fórmulas de estilo— y, más aún, de cualquier especificidad femenina en el relato. Pero también expresa el flexible recurso a lo coyuntural en la biografía heroica, en este ejemplo de nuevo escorada hacia la situación española, junto al catálogo de virtudes morales en la tipificación de lo individual.

La proyección de una determinada feminidad heroica encarnada en Pasionaria se localizó en otros aspectos asociados con su exaltación como mujer doliente. Ibárruri asumió también un arquetipo viril —vinculado con los valores de la fortaleza, el valor o la capacidad de iniciativa— y derivó hacia el rol integrador de trastocarse en madre de todos los combatientes (Llona, 2016). Y, por encima de cualquier particularidad de género, fue categorizada como referente inclusivo popular-nacional antifascista por antonomasia. Un sesgo nacido de su infancia de privaciones, nutrido por una preclara conciencia de explotación y consagrado gracias a la pronta militancia de partido. Este itinerario, igualmente presente en otros muchos relatos internacionales, como *Fils du peuple*, figuró en biografías dirigidas tanto al consumo exterior como local (*La Pasionaria...*, 1937 y *Biografía...*, 1938). Resultó una evidencia más, por tanto, de la naturaleza transnacional otorgada a la personalidad modélica comunista. En esa personalidad descollaban los activos morales y actitudinales entre los que no faltó el trascendentalismo místico. Tras la publicación de cien mil ejemplares de una biografía de Pasionaria de Stella Blagoeva —responsable de la sección de cuadros mediterráneos de la IC—, un rotativo soviético la glosó como figura taumatúrgica («exalta a los audaces, devuelve el valor a los fatigados y transfigura a los tímidos») (Se editan..., 1937). Según Keenia Sukovskai (1937), la actriz encargada de llevarla a los escenarios soviéticos, Ibárruri reproducía el patriotismo de la ardorosa devoción. Y ya en una semblanza española, se consideró que había sido escogida «por el destino para soportar el martirio espantoso» propio de una «redentora» (*Episodios...*, 1937).

La dicotomía entre identidad comunista e identidad popular se resolvió en otros casos a través de tratamientos diversos. La serie Biografías de Jóvenes Dirigentes, publicada en *Ahora* y *La Hora* en el otoño de 1937, ofreció unos relatos que remarcaban la bolchevización en el liderazgo de las JSU. Mediante un enfoque común, independientemente del origen socialista o comunista de los glosados, sus narraciones subrayaron el valor del sacrificio como médula

de la vida de partido —«en la adversidad se conocen las personas», se afirmó en la dedicada a Claudín (Fernando Claudín, 1937)¹⁰—. Otras semblanzas se movieron, en cambio, en un estilo más banal que combinó la idealización y las marcas de proximidad populares, como ocurrió con la biografía de Francisco Antón escrita por el periodista comunista Clemente Cimorra (1937). Apareció en *Estampa*, una revista gráfica generalista dirigida antes de la guerra a un público femenino de clase media que, tras el 18 de julio, acabó situada en la órbita del PCE. Tal trayectoria permite explicar esa orientación más ligera, alejada de los plúmbeos estereotipos semánticos de partido.

Otro tanto cabe indicar de las autobiografías —en realidad, reportajes que incluían fragmentos de entrevista— de la serie «La vida de los caudillos populares, contadas por ellos mismos», publicada en *Mundo Gráfico* a mediados de 1937. Las dedicadas por José Romero Cuesta a Valentín González, el Campesino, o a Enrique Líster, brindaban una imagen directa, incluso bronca, de ambas figuras. Eran el paradigma de hombres venidos de lo más profundo de la raíz popular que derivaban en epítomes de bravura heroica. Del Campesino se acentuó, por ejemplo, su espíritu indómito y los ecos de «bizarras resonancias de romance». El relato vital se salpimentaba con abundantes anécdotas sobre una figura «como para temer su cólera y jugar con su alegría como un chiquillo», que había tenido «una vida rebelde que parece una novela revolucionaria» (Romero Cuesta, 1937). Un personaje, en suma, equiparable a la personalidad folclórica del guerrillero, en coherencia con el paralelismo establecido entre la Guerra Civil como lucha por la independencia y la memoria popular mítica de 1808.

V. PRÁCTICAS DE ESPAÑOLIZACIÓN

El 3 de diciembre de 1936 André Marty redactó una durísima carta, enviada a José Díaz. Dos días antes había muerto en el frente de Madrid Hans Beimler, miembro del Comité Central del KPD. Marty se quejaba amargamente de que el Estado Mayor de las BBII en Albacete había dispuesto una capilla ardiente y una guardia de honor, que esperó toda la noche la llegada del cadáver en tren. Sin embargo, los restos de Beimler fueron trasladados a Albacete por carretera y acabaron en el ayuntamiento por decisión de

¹⁰ Otra muestra similar la encontramos en una serie de biografías confeccionadas para su posible publicación en la que se glosaban los currículos políticos de varios gobernadores civiles comunistas, como Luis Cabo Giorla, Virgilio Carretero y Vicente Talens, CDMH, PS-Madrid, 440/20/1, 445/14/1 y 445/14/2.

los responsables del Quinto Regimiento. «Estarás de acuerdo conmigo que una tal actitud es inadmisible», escribió, hasta considerar que se trató de un puro sabotaje¹¹.

Esta ácida nota constata el acelerado y sobresaliente eco simbólico que adquirió Beimler no solo en el panteón comunista, sino también en el más genérico del antifascismo. Su figura fue objeto de numerosas glorificaciones. El propio Marty le glosó el 4 de diciembre, en un discurso pronunciado en Albacete, como héroe global y preclaro dirigente del KPD, el «amigo» y «hermano» que encarnaba el pacto de sangre suscrito entre el antifascismo transnacional y la lucha española. Idéntico *leitmotiv* —que recalca la confluencia «glocal» entre el caído alemán y los parámetros nacionales, internacionales e internacionalistas en que se movía la Guerra Civil— sirvió de eje para la publicación conmemorativa *Madrid honra a Hans Beimler* (1937). La obra incluyó desde la exaltada poética de Rafael Alberti al testimonio personal del chófer español de Beimler, al tiempo que fundía su figura con el retrato épico de la capital, el emblema de una imbatible resistencia con resonancias mundiales.

Las BBII constituyeron una incesante cantera de biografías edificantes, en muchas ocasiones confeccionadas desde los aparatos de propaganda de unidades o servicios con vistas a su publicación. En otros casos, derivaron de características y evaluaciones sometidas a una inicial circulación restringida en las estructuras militares u orgánicas comunistas. No faltan, en este sentido, informes que hacían inventario de hechos o caídos heroicos que acabaron trasplantados en semblanzas más o menos extensas, como las dedicadas a Max Duppler o a Fritz Klamm, muertos en la batalla de Teruel a inicios de 1938¹². Las autobiografías privadas de partido, o los materiales que testaban actitudes y currículos, se reaprovecharon igualmente a la hora de confeccionar biografías colectivas que categorizaron al cuadro comunista óptimo que combatía en España, recalcando la disparidad de sus orígenes geográficos y la unicidad de la identidad transnacional de partido¹³.

La misma síntesis se produjo en la propaganda española gracias a distintos registros, ya fuese mediante la exaltación heroica —representada por ejemplo en la figura de Beimler—, o bien a través de otras estrategias de proximidad, como la personalizada por Bettini Bruno, un anónimo voluntario de la Brigada

¹¹ RGASPI, 545/6/3.

¹² RGASPI, 545/2/175.

¹³ Véase, por ejemplo, la galería de nombres —Marcel Sagnier, Henri Tanguy, Ernst Blank, Hans Khale, Aldo Morandi, Szyr Gershon o John Gates, entre otros muchos— conservada en RGASPI, 545/1/61.

Garibaldi enaltecido en *Estampa* como el «hijo de un general de Mussolini» que vino a España a combatir el fascismo (*Hombres...*, 1937). Con vistas a reforzar «la emulación en la resistencia al invasor y [la] heroicidad de nuestros soldados», desde *Frente Rojo* se animó en julio de 1938 a todos los comités de brigada de la 45.^a División a «buscar corresponsales» que preparasen «listas de combatientes destacables por acción de heroicidad» y mandasen reportajes pensando en que habrían de leerlos el soldado del frente y el civil de la retaguardia¹⁴.

Otra estrategia fue la indigenización de nombres legendarios del imaginario transnacional que se sometieron a dinámicas de españolización. La ductilidad de memoria dominó, por ejemplo, en una glosa dedicada en *Mundo Obrero* a Liebknecht días después del aniversario de su asesinato (Carlos Liebknecht, 1937). Su muerte fue presentada, evitando cualquier implicación del SPD, como obra del «militarismo alemán», antecedente directo de los fascistas «que ahora tratan de esclavizar al pueblo español». El retrato de Thälmann encabezó una encendida crónica de Mariano Perla (1937) que describía la presencia por diferentes puntos de la geografía española del batallón homónimo. Y cuando no fue posible echar mano de dirigentes comunistas locales, se ensalzó la memoria del patriotismo popular radical: así pasó con la evocación de Jarosław Dombrowski, el oficial polaco que murió combatiendo en las barricadas de la Comuna parisina (*Entefen*, 1937).

La exaltación de Thälmann y Dombrowski en su peculiar versión española era una forma de asociar la singularidad de lo personal con el mito de memoria, pedagógico y proselitista, en su traducción comunista. Un didacticismo que cabe relacionar, a su vez, con el empeño socializador, asimismo de factura comunista, desplegado en las BBII. La necesidad de paliar tensiones y asegurar un control más centralizado desembocó, en enero de 1938, en la decisión de transferir a los militantes extranjeros encuadrados en las BBII al PCE, bajo la máxima de «un solo partido, el partido comunista español»¹⁵. Durante aquel año se afiliaron alrededor de 2000 brigadistas, una cuantía pequeña frente al total de comunistas, estimado en enero en cerca de 9500. Paralelamente, se animó a la creación en las unidades militares de células del PCE compuestas por extranjeros, un microcosmos en el que se impulsaron diversas dinámicas inclusivas en las que los contenidos históricos jugaron un papel esencial. Así, en diciembre de 1938 se impartieron diversas sesiones al colectivo yugoslavo, con temas como «Iglesia e inquisición», «historia política de España», la «sublevación de octubre en Asturias, 1934» o la «organización

¹⁴ RGASPI, 545/3/28.

¹⁵ RGASPI, 545/2/73.

de las elecciones y el triunfo del Frente Popular»¹⁶. En una célula integrada por rumanos se combinó la explicación de la historia de España con la «situación nacional de Rumanía»¹⁷.

Enfoques similares se practicaron en los cursos puestos en marcha desde mediados de 1937 en las escuelas de cuadros. El destinado a la formación de comisarios italianos, iniciado en octubre en Pozo Rubio, fue muestra de ello. Se organizó en tres módulos: cursos militares, estudio de español y especialización política. En este último se dedicaron quince horas a estudiar la historia y la estructura social y económica española. Treinta horas más correspondían a lecciones sobre el fascismo y a sus implicaciones internacionales, incluyendo la creación de las BBII y su «importancia para la lucha antifascista en Italia». El resto del temario estuvo centrado en la evolución de la guerra y en asuntos como el Frente Popular, el campesinado, el anarcosindicalismo o el papel de los comisarios. Entre sus materiales docentes figuraron textos divulgativos y materiales orgánicos del PCE o de la IC, algunas traducciones del alemán o publicaciones periódicas en italiano¹⁸.

VI. CONCLUSIONES

Una sucinta caracterización manuscrita dedicada al secretario de organización del PCE, Pedro Checa, insistía en el compendio virtuoso que reunía el buen comunista, distinguido por el sacrificio y la entrega sin mácula al partido, por la inteligencia y por la «extraordinaria capacidad de trabajo». En una llamada en pie de página, su anónimo autor reconocía que «eran notas redactadas de memoria», por lo cual convenía ampliarlas con otras impresiones de aquellos que «conocen personalmente» a Checa. El apunte pone de manifiesto la variada mecánica que podía confluir en la confección del relato heroico, nutrido por un esquema formal característico, determinados estándares narrativos o de contenido y, además, por posibles acotaciones obtenidas gracias al conocimiento personal¹⁹. De hecho, las vivencias compartidas constituyeron el factor decisivo a considerar en el proyecto de una biografía de autoría colectiva dedicada a Trifón Medrano, dirigente comunista de las JSU muerto a causa de una explosión fortuita en Bilbao, en febrero de 1937. «Los camaradas que le hayan conocido, todos los que recuerden rasgos de su vida» debían contactar

¹⁶ RGASPI, 545/3/748.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ RGASPI, 545/2/81.

¹⁹ CDMH, PS-Madrid, 86/34.

con Alianza, el sello editorial de la organización, si deseaban participar en la obra (*Un libro...*, 1937).

Según se ha resaltado en este trabajo, la biografía heroica debe abordarse desde una perspectiva múltiple. De una parte, nos habla de moldes narrativos y políticos, propios de una cultura comunista de alcance global. Sus relatos repicaron, una y otra vez, un arquetipo heroico intercambiable por encima de las fronteras nacionales. Presentaba a un personaje indiscutiblemente popular, en sus orígenes e ideales, envuelto en un devenir dinámico y proyectivo, en el cual las dificultades —las penurias laborales, el duro activismo, la frecuente represión...— facilitaban la transformación personal hasta desembocar en una identidad comunista «a tiempo completo» (Albataro, 2016: 364). Los valores políticos personales se correspondían con las cualidades morales, y ambos se oponían a la contra-imagen representada por una vasta pluralidad de enemigos. En resumen, estos textos ofrecían una constelación de casos como metáforas del poder de la voluntad y de la fuerza del voluntarismo, a través de un periplo en el que los individuos vivían una metamorfosis en forma de «viaje hacia la luz» (Hellbeck, 2009).

Las biografías heroicas evidenciaron, además, una doble pedagogía. En cuanto corpus de historias personales, contaron con una amplia galería de maestros y ejemplos de vida, así como con un abundante panteón de caídos y de mártires represaliados, ensalzados como faros a seguir por la comunidad comunista. Simultáneamente, manifestaban ópticas de tratamiento relativamente flexibles y situaciones particulares concretas, aunque ensamblables con la historia de la organización nacional en que se integraron sus protagonistas o, ya en un plano superior, con la IC, concebida como partido de acción y ascendente mundial. En todo caso, la esencia de la biografía edificante siempre estribó en su intencionalidad proselitista, en su virtualidad para ser pública y acabar publicada. De ahí su creciente presencia en medios diversos dentro de las coordenadas genéricas del *agitprop* según la acepción leninista de formar/educar en el corto y largo plazo. Y de ahí también la posibilidad de indigenizar a algunas figuras, de ajustarlas a ciertos parámetros de proximidad según fuese su consumo objetivo.

Las biografías heroicas formaron parte de un marco político-cultural mayor, en el que se integraron fenómenos como la exaltación de la emulación socialista, el estajanovismo y el culto a la personalidad, cuyo referente maestro estuvo encarnado en la mitificación de la figura de Stalin. Pero, asimismo, cabe considerar que complejizaron ese mismo culto puesto que no dejaban de patentizar una cierta fragmentación del hecho hagiográfico. La producción y alcance transnacional de sus relatos constataron, a su vez, unas dinámicas amplias y diversificadas, algo que quiebra la imagen reduccionista de una todopoderosa matriz soviética y de unas líneas unívocas de subordinación,

política y discursiva, desde el centro hacia la periferia geográfica de ese marco político-cultural.

Joachim Häberlen (2012) ha subrayado la percepción de la URSS no como centro impositivo, sino como lugar donde parecía que «los sueños se habían hecho realidad». Esa fue la visión entre los afiliados o simpatizantes comunistas europeos o americanos de los años treinta. Otra muestra más de diálogo entre lo local y lo transnacional se evidenció mediante la identificación de problemas cotidianos y discurso global. Algo manifestado, por ejemplo, a través de la eficaz subsunción del ideal internacionalista en prácticas antirracistas en el comunismo norteamericano, en la solidaridad anticapitalista juvenil gracias a las espartiquiadas o en la socialización de colectivos inmigrantes mediante el activismo sindical comunista, un aspecto especialmente destacable en Francia. Tales cuestiones invitan a repensar las categorías de internacional e internacionalista no como entes abstractos, sino como *locus* cercano y comprensible en el que operó una cultura en red obsesionada por la legitimación soviética, pero asimismo atenta al axioma de que las experiencias concretas servían de enseñanza para todo el entramado. Esa misma lógica imperó, como constante, en la circulación internacional de biografías o figuras heroicas.

Al tiempo, dicha cultura política requirió de redes cada vez mejor engrasadas. Las de cariz cultural y propagandístico resultaron especialmente relevantes. Estuvieron alimentadas por una ingente pléyade de publicaciones, patrocinios, asociaciones de intelectuales y de escritores, o bien por la gestión de bibliotecas, escuelas, ateneos, teatros, cines o clubes. Tampoco faltó la organización de viajes, entre ellos el deseado peregrinaje a la Unión Soviética normalmente encauzado a través de las AUS o por departamentos de intercambio cultural soviéticos (Stern, 2007). Y ahí operaron instancias de socialización por ejemplo de tipo lingüístico, como las impulsadas por las secciones de inmigrantes del Partido Comunista Argentino o del PCF, además de núcleos de ayuda o solidaridad con presencia en múltiples espacios a través de discursos de amplio espectro que combinaron, como si fuesen dos caras de una misma moneda, un armónico maridaje entre lo colectivo y lo personal (Weiss, 2016).

Bibliografía

- A los 20 años de la Revolución de Octubre. Los hombres en el país de los Soviets. (1938). Barcelona: Europa-América.
- Albataro, M. (2016). Cultura política, estilos de vida y dimensión existencial. El caso de los comunistas italianos. En A. Bosch e I. Saz (eds.). *Izquierdas y derechas ante el espejo. Culturas políticas en conflicto* (pp. 363-378). Valencia: Tirant le Blanch.

- Amoretti, G. (1936). Los héroes de la lucha antifascista en Italia. *La Internacional Comunista*, 4, 344-350.
- AUS (1937). *Los jefes*. s. l.: Ediciones AUS.
- Barbusse, H. (1935). *Connais-tu Thaelmann*. Paris: Comité pour la Libération de Thaelmann et des Antifascistes Allemands Emprisonnés.
- Barbusse, H. y Toller, E. (s. f.). *Crime contra Thaelmann, crime contre nous tous*. Paris: Edition du Comité pour la libération de Thaelmann et de tous les antifascistes emprisonnés.
- Berg, M. (1936). *Edgar Andrée. Mon compagnon de vie et de lutte*. Paris: Éditions Universelles.
- Biografía. Dolores Ibárruri. «Pasionaria». (1938). Madrid: Prensa Obrera.
- Bonnell, A. G. (1989). The Lassalle cult in German Social Democracy. *Australian Journal of Politics and History*, 35 (1), 50-60. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8497.1989.tb00004.x>.
- Buchanan, T. (2016). The dark millions in the Colonies are unavenged. Antifascism and Anti-Imperialism in the 1930s. *Contemporary European History*, 24 (4), 645-665. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0960777316000394>.
- Bunk, B. D. (2003). Revolutionary Warrior and Gendered Icon: Aida Lafuente and the Spanish Revolution of 1934. *Journal of Women's History*, 15 (2), 99-122. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jowh.2003.0047>.
- Cimorra, C. (1937). Francisco Antón, el hombre de nuestra guerra. *Estampa*, 25-12-1937, p. 7.
- Cimorra, E. (1938). Porfía de una bandera española. *Comisario*, 10, 31-34.
- Claudín, F. (1937). *La Hora*, 29-10-1937, p. 5.
- Clark, K. (2011). *Moscow, the Fourth Rome. Stalinism, Cosmopolitanism, and the Evolution of Soviet Culture, 1931-1941*. Harvard: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674062894>.
- Cruz, R. (1999). *Pasionaria. Dolores Ibárruri, historia y símbolo*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Davies, S. (2004). Stalin and the making of the leader cult in the 1930s. En B. Apor *et al.* (eds.). *The Leader Cult in Communist Dictatorships. Stalin and the Eastern Bloc* (pp. 29-40). London: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230518216_2.
- Del Amo, A. (1937). Juan Piqueras, asesinado por el fascismo. *Estampa*, 6-3-1937, p.5.
- Dimitrov, G. (1934). *Debout pour sauver Thaelmann*. Paris: Éditions Mondiales.
- Donofrio, A. y Rueda, J. C. (2017). Proyecciones de memoria del largo 1917: ecos simbólicos en el Partido Comunista de España y el Partido Comunista Italiano. *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea*, 31 (3), 1-18. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/diacronie.6107>.
- Drachewych, O. (2019). The communist transnational? Transnational studies and the history of Comintern. *History Compass*, 17, 1-12. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/hic3.12521>.
- Dullin, S. y Studer, B. (2018). Communism + transnational: the rediscovered equation of internationalism in the Comintern years. *Twentieth Century*, 4, 66-95. Disponible en: <https://doi.org/10.3898/175864318823243726>.
- El dirigente de los bolcheviques alemanes. Guillermo Pieck. (1936). *La Internacional Comunista*. 6, 529-535.
- Entefen. (1937). El conocido bandido polaco Dombrowski lucha con su batallón en los frentes de Madrid, anuncia Radio Burgos. *Estampa*, 22-6-1937, pp. 7-8.

- Episodios de la epopeya española. Figuras y contrafiguras del drama. Dolores Ibárruri. (1937). *La Libertad*, 23-7-1937.
- Fernández Armesto, F. (1932). La misión de la literatura proletaria revolucionaria en España. *Bolchevismo*, 3, 34-37.
- Fischer, E. (1936). Más agitación, más propaganda. *La Internacional Comunista*, 6, 498-505.
- Fitzpatrick, S. (2016). *El equipo de Stalin. Los años más peligrosos de la Rusia soviética, de Lenin a Jrushchov*. Barcelona: Crítica.
- Gill, G. (1980). The Soviet leader cult: reflections on the structure of leadership in the Soviet Union. *British Journal of Political Science*, 10, 167-186. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400002088>.
- Ginard, D. (2013). «La madre de todos los camaradas». Dolores Ibárruri como símbolo movilizador de la Guerra Civil a la transición posfranquista. *Ayer*, 90 (2), 189-216.
- Häberlen, J. C. (2012). Between global aspirations and local realities. The global dimension of Interwar Communism. *Journal of Global History*, 7, 415-437. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1740022812000265>.
- Hellbeck, J. (2009). Galaxy of black stars: the power of Soviet biography. *American Historical Review*, 114 (3), 615-624. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/ahr.114.3.615>.
- Hombres de la Internacional. El hijo de un general de Mussolini está en la Brigada Garibaldi. (1937). *Estampa*, 22-5-1937, p. 7.
- Katayama, S. (1933). En memoria del abnegado combatiente de la revolución proletaria mundial. (2010). *La Internacional Comunista*, 12, 45-46.
- Katayama, S. y otros. (1933). A la memoria del camarada Gusev. *La Internacional Comunista*, 8, 8-10.
- Klaus, R. (1935). *La Internacional Comunista*, 1, 45-49.
- La Pasionaria. Dolores Ibárruri. (1937). Paris: Bureau d'Éditions.
- Lalouette, J. (2014). *Jean Jaurès. L'assassinat, la gloire, le souvenir*. Paris: Perrin.
- LaPorte, N. y Morgan, K. (2008). Kings among their subjects? Ernst Thälmann, Harry Pollitt and the leadership cult as Stalinization. En N. LaPorte, K. Morgan y M. Worley (eds.). *Bolshevism, Stalinism and the Comintern. Perspectives on Stalinization, 1917-53* (pp. 124-145). New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230227583_7.
- LaPorte, N., Morgan, K. y Worley, M. (eds.) (2008). *Bolshevism, Stalinism and the Comintern. Perspectives on Stalinization, 1917-53*. New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230227583>.
- Liebnecht, C. (1937). *Mundo Obrero*, 20-1-1937, p. 1. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.1.3965.20>.
- Llona, M. (2016). La imagen viril de Pasionaria. Los significados simbólicos de Dolores Ibárruri en la II República y la Guerra Civil. *Historia y Política*, 36, 263-287. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/hp.36.11>.
- López Villaverde, A. y Hernández Sánchez, F. (2021). *Camaradas de un comité menor. Una larga guerra civil (1936-1947)*. Madrid: Sílex.
- Los cuadros lo deciden todo. (1937). *Ahora*, 6-6-1937, p. 6.
- Madrid honra a Hans Beimler. (1937).
- Maggi (Gennari, E.) et al. (1933). Al infatigable luchador de la clase obrera. *La Internacional Comunista*, 11, 7.

- Morgan, K. (2012). Comparative Communist History and the «Biographical Turn». *History Compass*, 10 (6), 455-466. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1478-0542.2012.00858.x>.
- Morgan, K. (2016). Staline, Dimitrov, et le culte de l'individu. *Monde(s)*, 10 (2), 69-88. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/mond1.162.0069>.
- Morgan, K. (2017). *International Communism and the Cult of Individual. Leaders, Tribunes and Martyrs under Lenin and Stalin*. London: Palgrave.
- Morgan, K. (2020). An exemplary communist life? Harry Pollitt's *Serving my Time* in comparative perspective. En R. Toye y J. Gottlieb (eds.). *Making Reputations: Power, Persuasion and the Individual in Modern British Politics* (pp. 56-69). London: Bloomsbury.
- Nuestros héroes (1936). *Mundo Obrero*, 23-10-1936, p. 2
- Núñez-Seixas, X. M. (2006). *¿Fuera el invasor! Nacionalismos y movilización bélica durante la guerra civil española (1936-1939)*. Madrid: Marcial Pons.
- Pasionaria (1937). 21 de enero de 1924. *Mundo Obrero*, 21-1-1937. Disponible en: <https://doi.org/10.25291/VR/1937-VLR-21>.
- Penetier, C. y Pudal, B. (2002). Les autobiographies des fils du peuple. De l'autobiographie édifiante à l'autobiographie auto-analytique. En C. Penetier y B. Pudal (eds.). *Autobiographies, autocritiques aveux dans le monde communiste* (pp. 230-254). Paris: Belin.
- Pérez Ledesma, M. (1985). ¿Pablo Iglesias, santo? *Anthopos*, 45, 171-175. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/analys/45.3.171>.
- Perla, M. (1937). En nombre de Thaelman. *Estampa*, 23-1-1937, pp. 7-8.
- Pisch, A. (2016). *The Personality Cult of Stalin in Soviet Posters. Archetypes, Inventions and Fabrications*. Sidney: Australian National University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.22459/PCSSP.12.2016>.
- Plamper, J. (2012). *The Stalin Cult: A Study of Alchemy of Power*. New Haven: Yale University Press.
- Pollitt, H. (1936). Shapurdi Saclatvala. *La Internacional Comunista*, 1, 51-54.
- Presidium del CE de la IC. (1933). Clara Zetkin, luchadora por la revolución proletaria mundial. *La Internacional Comunista*, 8, 7-8.
- Pudal, B. (2003). Récits édifiants du mythe prolétarien et réalisme socialiste en France (1934-1937). *Sociétés and Représentations*, 15, 77-96. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/sr.015.0077>.
- Romero Cuesta, J. (1937). Cuando «el Campesino» tenía quince años, un fiscal le pedía la pena de muerte por un delito social. *Mundo Gráfico*, 16-6-1937, pp. 6-7.
- Said, E. (2002). *Orientalismo*. Madrid: Debolsillo.
- Se editan cien mil ejemplares de una biografía de nuestra camarada Pasionaria. (1937). *El Sol*, 31-8-1937, p. 4.
- Stalin, J. (1930). *Rusia 1930*. Madrid: Teivos.
- Stalin, J. (1933). El águila de las montañas. *Octubre*, 10-11-1933, pp. 2-4.
- Stalin, J. (1937). *Mundo Obrero*, 7-11-1937, p. 1. Disponible en: <https://doi.org/10.2514/8.10186>.
- Stern, L. (2007). *Western Intellectuals and Soviet Union, 1920-1940. From Red Square to the Left Bank*. New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203008140>.
- Strong, C. y Killingsworth (2011). Stalin the charismatic leader? Explaining the cult of personality as a legitimation technique. *Politics, Religion and Ideology*, 12 (4), 391-411. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21567689.2011.624410>.

- Studer, B. (2020). *Reisende der Weltrevolution. Eine Globalgeschichte der Kommunistischen Internationale Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Studer, B. y Unfried, B. (1997). At the beginning of a history: Visions of the Comintern after the opening of the archives. *International Review of Social History*, 42 (3), 419-446. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020859000114373>.
- Sukovskai, K. (1937). La figura de «Pasionaria» en el teatro soviético. *Ahora*, 3-11-1937, p. 4.
- Thaelmann. (1934). Paris: s. e.
- Thorez, M. (1937). *Fils du peuple*. Paris: Éditions Sociales.
- Ulbricht, W. (1939). Ernesto Thaelmann y la lucha por la libertad del pueblo alemán. *La Internacional Comunista*, 2, 78-89.
- Un libro sobre Trifón Medrano escrito por toda la Juventud. (1937). *Ahora*, 26-9-1937, p. 2.
- Una aclaración. (1937). *Frente Rojo*, 31-7-1937, p. 4.
- Ventsel, A. (2011). Lenin is the Stalin of today: a deictic approach to the cult of leader. *Russian Journal of Communication*, 4 (1-2), 38-52. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19409419.2011.10756789>.
- Volin, W. e Ingulof, S. (1938). *Stalin (bosquejo histórico)*. Barcelona: Europa-América.
- Weber, H. (1969). *Die Wandlung des Deutschen Kommunismus. Die Stalinisierung der KPD in der Weimarer Republik*. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt.
- Weiss, H. (2016) (ed.). *International Communism and Transnational solidarity: radical networks, mass movements and global politics, 1919-1939*. London: Brill. Disponible en: <https://doi.org/10.1163/9789004324824>.
- Werth, N. (2001). Le Stalinisme au pouvoir. Mise en perspective historiographique. *Vingtième Siècle*, 69 (1), 125-135. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/xxs.2001.1288>.
- Wolf, E. (1999). When photographs speak, to whom do they talk? The origins and audience of SSSR na stroike (USSR in Construction). *Left History*, 6 (2), 53-82. Disponible en: <https://doi.org/10.25071/1913-9632.5382>.

ELECCIONES Y REPRESENTACIÓN MUNICIPAL EN CASTILLA Y LEÓN (1979-2019)

Elections and municipal representation
in Castilla y León (1979-2019)

FRANCISCO OLUCHA-SÁNCHEZ

Universidad de Salamanca
olucha@usal.es

PABLO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Universidad de Salamanca
pabloglz@usal.es

ÁLVARO GARCÍA VELÁZQUEZ

Universidad de Salamanca
AGarciaVlez@usal.es

Cómo citar/Citation

Olucha-Sánchez, F., González González, P. y García Velázquez, Á. (2022).
Elecciones y representación municipal en Castilla y León (1979-2019).
Revista de Estudios Políticos, 195, 219-243.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.195.08>

Resumen

El fenómeno de la nacionalización de la política ha contribuido a que los estudios sobre la representación política en el ámbito local no hayan tenido mucho protagonismo dentro de la ciencia política en España. Además, pocos trabajos han abordado esta cuestión desde el punto de vista empírico. Esta nota de investigación describe la representación municipal dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Para ello, se han analizado los resultados electorales de todos los municipios de Castilla y León durante los años 1979 y 2019, clasificando a los partidos políticos según su ámbito de actuación territorial. Con esta nueva aproximación se aportan datos que avalan la tesis de la nacionalización, observando un claro predominio de los partidos de ámbito estatal (PAE), una débil presencia de partidos de ámbito no estatal (PANE) y tres momentos de auge de los partidos de ámbito local (PAL).

Palabras clave

Gobierno local; partidos políticos; representación; elecciones; partidos de ámbito no estatal; nacionalización de la política; municipalismo.

Abstract

The nationalization of politics has contributed to the fact that studies on political representation at the local level have not had much prominence in political science in Spain. Furthermore, few studies have addressed this issue from an empirical point of view. This research note describes the municipal representation within the Autonomous Community of Castilla y León. We analyzed the electoral results of all the municipalities of Castilla y León between 1979 and 2019, classifying the political parties according to their territorial scope. With this new approach, we provide data that support the nationalization thesis, observing a clear predominance of state-wide parties, a weak presence of non-state-wide parties and three pikes local-scope parties.

Keywords

Local government; political parties; representation; elections; non-state-wide parties; nationalization of politics; municipalism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA. III. METODOLOGÍA PARA LOS ESTUDIOS LOCALES. IV. CANDIDATURAS Y REPRESENTACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE CASTILLA Y LEÓN. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

El estudio del gobierno local no ha tenido mucho protagonismo en la ciencia política española. Los estudios que abordan el gobierno local en muchas ocasiones están relacionados con las innovaciones de participación ciudadana o mecanismos de control político (Brugué, 2002; Colino y Del Pino, 2008). En cambio, pocas veces se aborda el estudio de los actores políticos del gobierno local, como sus élites y partidos políticos (Capo *et.al.*, 1988, Botella, 1992; Ubasart, 2012). Es más, los esfuerzos políticos en muchas ocasiones se han centrado en otros niveles de gobierno diferentes al gobierno local.

A lo largo de estos últimos 40 años de democracia en el gobierno local se han sucedido diferentes fenómenos políticos que han sido habitualmente pasados por alto, como el proceso de nacionalización de la política local (Teune, 1980; Pallarés y Keating, 2003; Lago-Peñas y Lago-Peñas, 2011). Durante la configuración del sistema político actual, los actores locales tuvieron la oportunidad para ir asentando bases de sus agrupaciones (movimientos sociales y asociaciones de vecinos) en la arena electoral e institucional (Botella, 1992; Ubasart, 2012). A medida que se fue asentando la democracia, los partidos mayoritarios se centraron en otros niveles de gobierno y se ha producido una reconfiguración en el espacio institucional. Al igual que la irrupción de nuevas formaciones políticas en los últimos años, algunas de estas candidaturas fueron tildadas como extrañas (Ubasart, 2012) e intentan desmarcarse de la agenda política nacional aplicando políticas públicas propias de sus competencias locales (Subirats, 2016).

Este trabajo de investigación explora qué tipo de partidos políticos, coaliciones o plataformas electorales se han presentado y han conseguido representación en los últimos cuarenta años de democracia en los ayuntamientos de Castilla y León. De esta observación surgen preguntas sobre ¿qué tipo de candidaturas han predominado en las elecciones locales en Castilla y León? ¿Cuál ha sido la tendencia en la representación local durante estos cuarenta

años? Este estudio abordará la literatura sobre el gobierno local y sus actores políticos para, después, comprobar empíricamente cómo se desarrollan y qué nivel de presencia tienen los distintos tipos de formaciones políticas en los municipios de Castilla y León.

II. EL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA

Durante el periodo de configuración de la estructura del Estado en el periodo democrático actual, los principales partidos políticos dejaron el gobierno local en segundo plano, ya que estaban centrados en el asentamiento de la democracia y no construyeron apenas organización política en muchos territorios. Este fenómeno brinda una oportunidad a movimientos sociales y vecinales para organizarse y constituir plataformas municipalistas que conseguirán importantes cuotas de poder en los ayuntamientos de España (Capó *et al.*, 1988; Botella, 1992).

A lo largo de la Transición española, hubo sectores sociales que demandaron una transformación política en todos los niveles, incluyendo el local. Por lo tanto, se aprobó la Ley de Elecciones Locales para que se pudieran celebrar las elecciones municipales de 1979. Cuando se abordó la ley electoral se estipularon apartados específicos que señalaban cómo se estructuraban las instituciones locales, tanto a nivel municipal como provincial. Los elementos del sistema de representación institucional local variaron muy poco en la redacción de esa legislación, generando un *path dependence* en el mundo local (Márquez, 2010; Ubasart, 2012).

En los años ochenta, los partidos de ámbito estatal comenzaron a buscar posibles nuevas cuotas de poder institucional, incluidas las de otros niveles de gobierno como el autonómico (Pallarés, 1991) o el local (Botella, 1992), consiguiendo una importante representación institucional en otros niveles de gobierno. Las candidaturas independientes seguían produciéndose, pero sin mucho éxito electoral. En algunos casos, se convirtieron en partidos de ámbito local con cierta relevancia y, en otras ocasiones, alcanzaron una pequeña representación institucional en las diputaciones provinciales o fueron engullidos por los partidos nacionales (Capo *et al.*, 1988: 204; Botella, 1992: 149-150; Ubasart, 2012: 147). Además, otro motivo es que los partidos necesitaban militantes en todos los municipios posibles para hacer campaña en todo el territorio y poder presentar el mayor número posible de candidaturas (Scarrow, 2000). A pesar de que la hegemonía de los partidos estatales ha sido absoluta en las candidaturas municipales y en la representación institucional, estos han tenido escisiones que han creado sus propias plataformas o han surgido nuevas formas de participación política.

A pesar de que la afiliación a los partidos políticos ha ido incrementándose a lo largo de la democracia española, se puede ver también que crece la participación política no convencional (Verge, 2007: 106-112). De hecho, el 15-M y la toma de diferentes espacios públicos fue el máximo exponente de la participación política no convencional en el actual periodo democrático, por lo que a partir de la segunda década de los 2000 nos encontramos con una proliferación de «candidaturas extrañas» (Ubasart, 2012) o plataformas electorales novedosas basadas en el «ciudadanismo», favorables al neomunicipalismo y de ideología mayoritariamente socialdemócrata, con especial atención en mecanismos de participación y control político (Delgado, 2016: 11-17). Muchas de las candidaturas electorales de 2015 de inspiración ciudadanista ganaron poder institucional reconfigurando la representación política municipal.

En este contexto, es importante hacer una primera distinción entre las fuerzas políticas que se presentan a las elecciones. Dicha distinción se hace en base al ámbito de actuación o nivel de gobierno de cada partido político. La división más básica es la que hace Pallarés (1991), en la que establece la distinción entre partidos de ámbito estatal (PAE en adelante) y partidos de ámbito no estatal (PANE en adelante), basándose en cuestiones histórico-culturales y el territorio donde quieren implantar su proyecto político. No obstante, los PAE han descentralizado sus organizaciones para adaptarlas al modelo territorial español, incluso han buscado alianzas electorales con partidos de otros niveles para conseguir mayores cuotas de poder (Verge y Barberà, 2009). Por otro lado, anteriormente, Molas (1977) realiza una diferenciación dentro PANE estableciendo la categoría de los partidos de ámbito local (PAL en adelante).

Esta última tipología, el PAL, es la menos desarrollada en la literatura de partidos políticos. Algunos autores hacen referencia a que su ámbito de actuación se circunscribe en el término municipal o la jurisdicción local (Holtmann, 2008). No obstante, Martínez Fernández (2020) señala dos características esenciales: el foco de su proyecto político en el ámbito municipal y no tener vínculos con organizaciones o partidos políticos que operan en otros niveles de gobierno. Por eso, toda organización política cuyo proyecto político se circunscribe en estos parámetros se considerará PAL¹.

La mayor implantación de PAE en los municipios y provincias se produjo en los años posteriores a la instauración del sistema político español, y entonces

¹ En este trabajo, y en términos generales, se entiende por ámbito local todos los niveles de gobierno entre el provincial y el municipal. Por eso, aquellas organizaciones que se den a nivel provincial se considerarán locales también. Un mayor análisis del concepto y características de los PAL se encuentran en la tesis doctoral de Juan Bautista Martínez Fernández (2020).

comienza a darse el fenómeno conocido como «nacionalización de la política local». Algunos autores hablan sobre el fenómeno de la nacionalización de la política local en España sin abordar directamente el concepto ni sus características (Capó, 1991; Ubasart, 2012). Por tanto, es pertinente desgranar la cuestión de la nacionalización de la política electoral local.

Muchos señalan a Schattschneider como uno de los primeros estudiosos que marca las pautas del fenómeno de la nacionalización de la política. A raíz del estudio de Schattschneider (1960) se pone el foco en las elecciones como principal factor de la nacionalización, donde se puede ver una consolidación y hegemonía de diferentes fuerzas políticas en base a sus resultados electorales. Es decir, las formas y estructuras de la política nacional se replican en otros niveles de gobierno y los asuntos de nivel nacional marcan la agenda en detrimento de los temas regionales o locales. En este punto, Caramani (1996) aporta diferentes indicadores para medir el proceso de nacionalización compuestos por las siguientes dimensiones: a) la convergencia del apoyo electoral en diferentes niveles; b) la respuesta unidireccional/uniforme de las fuerzas políticas, y c) la respuesta a los factores políticos nacionales (*ibid.*: 208-214). Todas estas dimensiones de la nacionalización se concentran en este proceso de cambio social y estructural (social) a lo largo del tiempo (dinámico) generando un proceso de homogeneización de la política en diferentes niveles de administración territorial (espacial) (*ibid.*: 207). En este sentido, los partidos políticos de ámbito estatal juegan un papel esencial ya que son los actores homogeneizadores tanto en la arena electoral como en el marco institucional.

Es decir, las pautas de comportamiento electoral de la ciudadanía y el resultado de las fuerzas políticas en las elecciones, consideradas de segundo orden, nos pueden indicar el grado de nacionalización de la política electoral (Capó, 1991). Dicho de otro modo, cuanto mayor sea la presencia de candidaturas y representación de los PAE, mayor será el proceso de nacionalización de la política electoral en el nivel de gobierno local. Sin embargo, se puede identificar más allá de la representación conseguida por los PAE y basado en las dimensiones identificadas por Caramani se entiende por nacionalización: aquellos procesos en los cuáles hay una uniformidad y homogeneidad de apoyo electoral a los partidos políticos de ámbito estatal en otros niveles de gobierno (Caramani, 1996; Lago-Peñas y Lago-Peñas, 2011). Es más, cuando hay patrones y tendencias similares de apoyo electoral a las fuerzas políticas en diferentes regiones se estará tratando de un alto grado de nacionalización; sin embargo, si los PAE tienen un nivel de competición dispar con otros competidores menores (PANE o PAL) en arenas electorales subnacionales se estará produciendo un bajo grado de nacionalización (Lago-Peñas y Lago-Peñas, 2011).

Por otro lado, existe una literatura que observa que la representación de cada tipo de partido depende del número de habitantes del municipio. Algunos autores remarcaron que los PAE no tenían apenas estructura partidistas en los municipios con menor número de habitantes y obtuvieron una importante representación candidaturas independientes vecinales, que más tarde fueron engullidas por organizaciones partidistas de otros ámbitos (Capó *et al.*, 1988; Botella, 1992). Los PAE se asentaron en todos los municipios independientemente de su tamaño poblacional. No obstante, el surgimiento del ciudadanía y el neomunicipalismo ha generado una nueva ola de candidaturas PAL (Delgado, 2016; Subirats, 2016). Los municipios se pueden diferenciar en distintos tramos poblacionales, entre ellos la tipología por el cual se les asigna un número de concejales según la población del municipio a través del artículo 179.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

III. METODOLOGÍA PARA LOS ESTUDIOS LOCALES

La falta de estudios del gobierno local plantea la necesidad de originar trabajos que aborden la temática. Especialmente cómo interactúan los actores políticos del nivel local como partidos políticos (más allá de los tradicionales a nivel estatal), sindicatos, movimientos sociales o vecinales u otros actores políticos que inciden en la política local. Este estudio es un análisis descriptivo y exploratorio que tiene como objetivo sentar las bases del estudio de los actores políticos del ámbito local de Castilla y León.

Los estudios que se han realizado sobre Castilla y León comprenden desde el sistema electoral (Sánchez Muñoz, 2004; Fernández Esquer y Dueñas Castrillo, 2018) a la representación que tienen los municipios en el ámbito autonómico (Moreno Corchete, 2020). Sin embargo, no hay estudios de las candidaturas electorales y la representación política a nivel local en Castilla y León a diferencia de otros territorios en los que se han realizado estudios del nivel local como Cataluña (Botella, 1992; Ubasart, 2012). Se elige Castilla y León como demarcación territorial porque es la comunidad autónoma más extensa del país y una de las que mayor diversidad de municipios posee. En Castilla y León se encuentran aproximadamente la cuarta parte de los municipios de toda España según el INE (2248 municipios de un total de 8131).

Las candidaturas presentadas en las elecciones municipales celebradas en Castilla y León pertenecen en su mayoría a partidos políticos, pero existe también un alto número de candidaturas que son agrupaciones de electores, basadas en movimientos sociales o asociaciones que se constituyen en plataformas electorales para competir en la arena electoral y optar a cuotas de poder

institucional. Asimismo, la mayoría son candidaturas de PAE, pero también existen multitud de candidaturas presentadas por partidos y plataformas de otros ámbitos de actuación. Debido a estas diferencias, nuestro objetivo a este respecto es identificar los patrones y cambios en el tiempo trabajando sobre el número total de candidaturas presentadas en todos los municipios de Castilla y León, en todas las elecciones desde 1979 a 2019. También se abordará la relación que existe entre los diferentes tipos de municipios según los tramos poblacionales establecidos por la LOREG, y las candidaturas según su clasificación por ámbito de actuación (PAE, PANE o PAL), atendiendo además al rendimiento electoral y a la representación conseguida.

Para abordar dichas cuestiones, hemos generado una base de datos propia a partir de los datos del Ministerio de Interior de todas las candidaturas municipales presentadas en Castilla y León durante los últimos cuarenta años de democracia local (1979-2019). Nuestra unidad de observación es la candidatura. De esta manera, constan en nuestra base de datos cuarenta y dos variables, algunas de ellas calculadas a partir de los datos originales, y una gran cantidad de observaciones, hasta alcanzarse un total de 55762 candidaturas. Obviando los índices que permiten identificar cada candidatura en cada cita electoral, municipio y provincia (códigos internos), contamos con variables geográficas y demográficas (nombre de la provincia, del municipio, censo electoral y población y tipo de municipio según su población), variables electorales (número de concejales en el municipio, concejales obtenidos por la candidatura, votos obtenidos, número de candidaturas presentadas en dicho municipio, votos emitidos, votos a candidaturas, votos en blanco y votos nulos, porcentaje de escaños obtenidos y porcentaje de votos).

Nuestro trabajo se ha centrado especialmente en clasificar las 55762 observaciones que conforman la base de datos final. Para ello, el procedimiento ha consistido en varias fases e iteraciones. El primer paso ha sido fusionar las bases de datos ofrecidas por el Ministerio, atendiendo a los códigos internos de identificación de las candidaturas y municipios por cita electoral y provincia, con el *software* estadístico R y el IDE RStudio. Una vez obtenida dicha base de datos, hemos notado la amplia divergencia entre los nombres de las candidaturas y de los municipios, de manera que un mismo partido presentaba diferencias en su denominación según el municipio o la cita electoral, debido al uso de paréntesis y abreviaturas, errores tipográficos, etc. Para solventar este error y facilitar la labor de clasificación, hemos empleado el *software* OpenRefine, para homogeneizar los nombres de candidaturas y municipios. Esta herramienta ofrece multitud de formas por las que identificar clústeres de información, agrupando las cadenas de texto según diferentes criterios y metodologías. La más exitosa para nuestra labor ha sido la agrupación en clústeres por medio del método de los *nearest neighbor search*

(*NNS*) y el algoritmo de Levenshtein, modificando gradualmente el radio y el número de caracteres de los bloques, pero han sido necesarias sucesivas rotaciones con el método de colisión de identificadores y las diversas formas de generar estos identificadores (fonética, n-gramas, Daitch-Mokotoff y Beider-Morse, etc.). Un paso de preparación para el uso de esta herramienta ha sido duplicar las columnas objetivo y eliminar tildes y caracteres especiales. Para comprobar que la homogeneización de municipios se hizo correctamente, hicimos comparaciones entre el número y nombres de municipios únicos en nuestra base de datos y el número de municipios existentes en Castilla y León según el INE (2248). Debido a ello hemos identificado veinticuatro municipios en los que solo se presentaron candidaturas en las primeras elecciones de la democracia (sobre todo UCD) y que no están registrados en la actualidad como municipios (ejemplos: Garanchón, Perazancas...).

Una vez los nombres de municipios y candidaturas han sido homogeneizados, hemos procedido a la clasificación. Ha sido necesario aplicar tanto identificaciones técnicas como el conocimiento de la literatura y de la historia regional de los autores, como la lectura de medios de comunicación locales y noticias. Hemos clasificado las candidaturas cuya denominación concordaba estrictamente con partidos de fácil identificación (Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español, Unión Progreso y Democracia, etc.) como PAE. Candidaturas pertenecientes a PANE han sido clasificadas como tales atendiendo a criterios como denominarse «leonesista», «castellanista» o «autonomista», emplear el nombre de la comunidad autónoma (Castilla y León) y su gentilicio², o circunstancias características de zonas limítrofes (Bildu, Partiu Asturianista, Eusko Abertzale Ekintza...). En un sentido más técnico, el primer criterio para clasificar los PAL³ ha sido aplicar dicha categoría a aquellas candidaturas en las que el nombre del municipio o su gentilicio aparece explícitamente en la denominación de la candidatura, pero manteniendo la diferenciación entre candidaturas de PAE que utilizan el nombre del municipio, que han sido clasificadas como PAE. El mismo criterio se ha aplicado a candidaturas en cuya denominación aparece el nombre de la provincia o su

² La configuración de plataformas autonómicas de Castilla y León no necesariamente tienen que ser de todo el ámbito territorial autonómico, ya que hay diversas identidades en Castilla y León. Por tanto, aquellas candidaturas o plataformas que se desarrollen un proyecto político en dos provincias o más se considerará PANE autonómico.

³ Cabe clarificar que se ha hecho una distinción entre los PANE. Las candidaturas PAL corresponden exclusivamente a los partidos al nivel local. Mientras, los PANE serán aquellas candidaturas y partidos de corte autonomista o regionalista, como se ha mencionado anteriormente. Consecuentemente, la clasificación PANE que manejamos en la base de datos y los gráficos no incluyen a los PAL.

gentilicio. Asimismo, todas las candidaturas que se pueden identificar como candidaturas independientes, plataformas locales, agrupaciones de electores, etc., han sido clasificadas como PAL.

Tras este barrido, de varias iteraciones, y una vez el número de candidaturas sin clasificar se ha reducido considerablemente, hemos procedido a una clasificación más pormenorizada, atendiendo al conocimiento de la política regional. En especial, atendiendo a denominaciones como «Ganemos», «Imagina», «Toma la Palabra», etc., correspondientes al ciclo electoral del año 2015 en el que Podemos decide no presentarse con su propia marca a las elecciones municipales y existe un auge de las candidaturas populares ciudadanistas. A pesar de que estas fórmulas políticas tienen coaliciones o partidos considerados PAE, las hemos considerado en el apartado del PAL, ya que recogen características propias de este tipo de partidos, puesto que su proyecto político se vincula a un único municipio o provincia y tienen identidad propia. Si bien, como se ha dicho anteriormente, si en la denominación aparece el nombre de un PAE (como es el frecuente caso de Izquierda Unida), la clasificación asignada ha sido la de PAE; e igualmente cuando aparece el de un PANE (frecuente para Partido Castellano-Tierra Comunera). Posteriormente, ha sido necesario cotejar con periódicos locales y otras fuentes las candidaturas restantes sin clasificar, para diferenciar el ámbito de su actuación, aunque el número de candidaturas en este paso era muy bajo y el mayor número de ellas eran PAL que solo se han presentado en una cita electoral y en pocos o un único municipio.

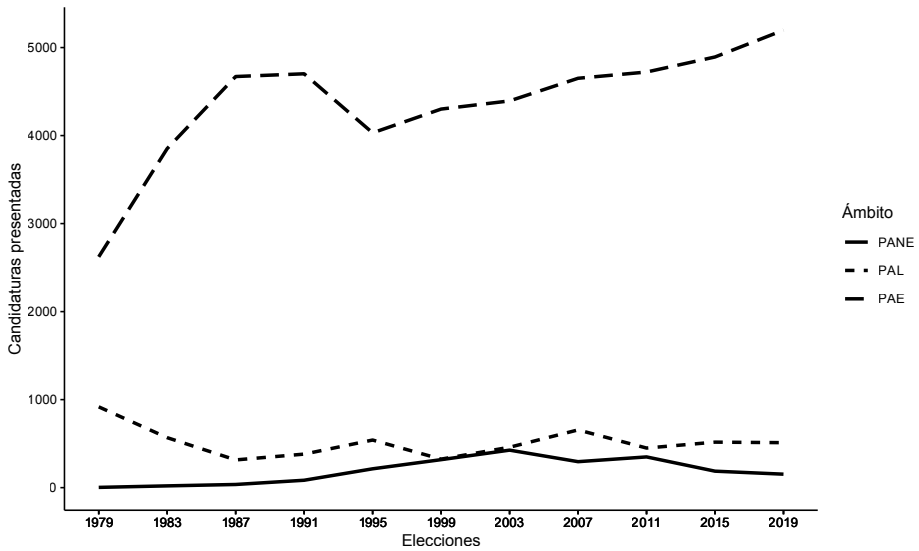
Dada la dificultad de clasificar un número tan elevado de candidaturas, el procedimiento que hemos seguido se enmarca en una aproximación formal-técnica. A pesar de considerarlo adecuado, no está exento de limitaciones. Por ejemplo, puede darse el caso de candidaturas municipales no independientes de PAE o PANE. Estas serían formalmente indistinguibles de un PAL, diferencia solo apreciable con una clasificación más de corte sustantiva. En consecuencia, hemos publicado la base de datos en un repositorio de acceso abierto (González-González *et al.*, 2021)⁴, de manera que no solo cualquier investigador pueda acceder a ella, sino que se facilita el contacto por parte estos en caso de ser necesaria alguna corrección.

IV. CANDIDATURAS Y REPRESENTACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE CASTILLA Y LEÓN

A lo largo de estos cuarenta años de comicios municipales nos encontramos con una evolución volátil los primeros años, que más tarde se estabilizará tanto en

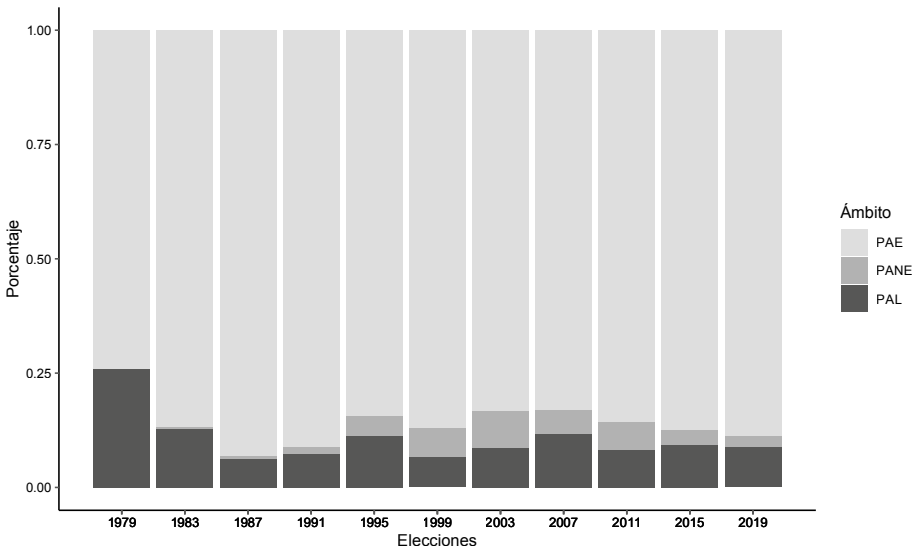
⁴ Disponible en: <https://bit.ly/379q2ND>.

Gráfico 1. *Número de candidaturas presentadas en las elecciones municipales (1979-2019) según la clasificación de partidos*



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. *Porcentaje de las candidaturas en las elecciones municipales (1979-2019)*



Fuente: elaboración propia.

candidaturas electorales como representación política en Castilla y León. Esa evolución se debe a la diferenciación de los tipos de partidos que hemos hecho previamente, basándonos en su ámbito de actuación. De esta manera, podemos comprobar la evolución de las candidaturas de ámbito local y cómo la tesis de la nacionalización de la política local se ha efectuado en Castilla y León.

En el gráfico 1 se puede observar cómo las primeras elecciones celebradas en el año 1979 son el momento electoral en el que menos distancia hay entre las candidaturas de PAE (alrededor de 2500) y las candidaturas PAL (alrededor de 1000). Es decir, el porcentaje de candidaturas de los PAE se sitúa en un 75 % y el de los PAL en un 25 % en 1979 (gráfico 2). En las siguientes elecciones, las candidaturas de los PAE experimentan su mayor incremento y en las elecciones de 1987 casi doblan el número de candidaturas y comenzará un periodo de paulatino incremento hasta situarse en las 5000 candidaturas en las elecciones de 2019 (gráficos 1 y 2)⁵. En cambio, el número de las candidaturas de los PAL tienen un descenso significativo en las elecciones de 1983 y, posteriormente, en 1987 (gráfico 1), que junto al incremento de las candidaturas de los PAE genera que sus porcentajes disminuyen bruscamente respecto al total (gráfico 2). En las siguientes se estabilizará el número de candidaturas de los PAL (gráfico 1). Por otro lado, las candidaturas de los PANE autonómicos son mínimas los primeros años de elecciones municipales, tanto que no tienen un porcentaje considerable respecto al total (gráfico 2). Sin embargo, a partir de los años noventa comienzan a incrementarse tímidamente el número de candidaturas de los PANE (gráfico 1), que en conjunción con el descenso y estabilización de las candidaturas de los PAL y PAE hacen que tenga un porcentaje más significativo respecto al total (gráfico 2). El mayor número y porcentaje de candidaturas de los PANE se dan en la primera década del siglo XXI.

Tabla 1. *Número de candidaturas según el tipo de partido en cada cita electoral*

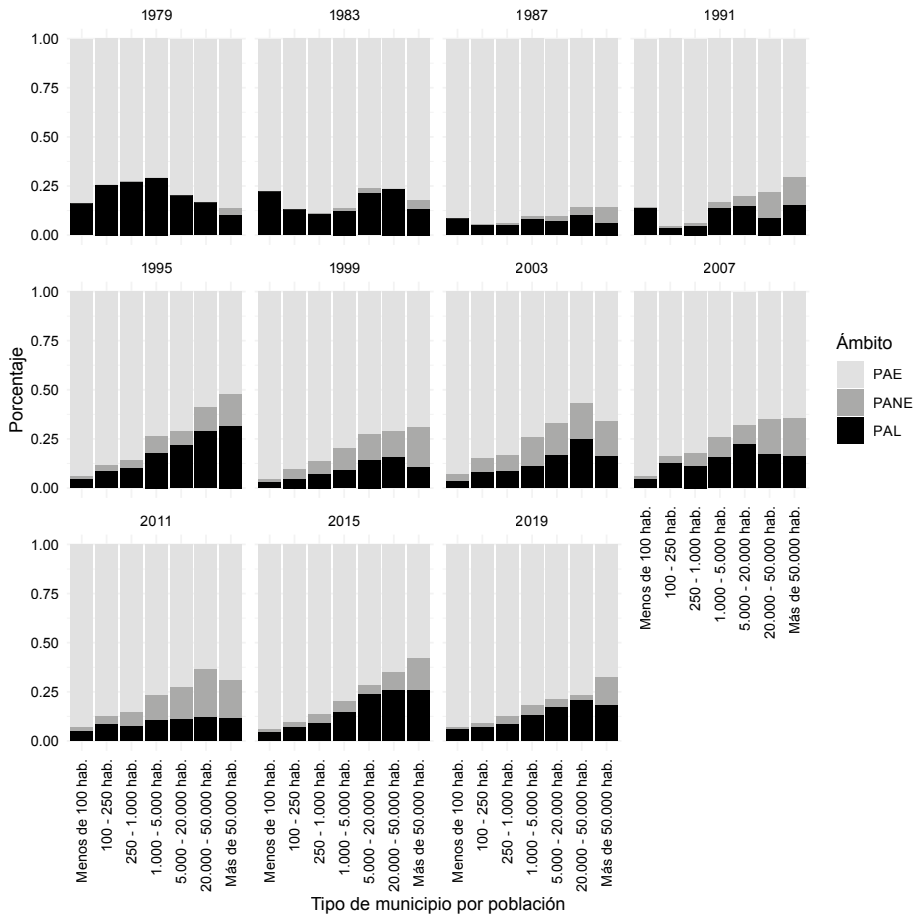
	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019	Total
PAE	2622	3852	4671	4702	4031	4301	4394	4651	4722	4893	5198	48037
PANE	3	20	36	84	214	318	426	295	349	187	153	2085
PAL	918	568	315	381	541	324	459	656	450	517	511	5640
Total	3543	4440	5022	5167	4786	4943	5279	5602	5521	5597	5862	55762

Fuente: elaboración propia.

⁵ En las elecciones de 1995 existe una pequeña caída de las candidaturas de los PAE. Esta caída está relacionada con la pérdida de la hegemonía política e institucional que gozaba el PSOE a lo largo de los ochenta y la casi completa desaparición de la UCD.

En el gráfico 3 se puede observar un desglose del porcentaje de las candidaturas municipales por cada tramo de población. Primeramente, podemos observar que los PAE aglutinan el mayor porcentaje de candidaturas presentadas en cada tramo de población en todos los comicios municipales. También se evidencian varios momentos históricos que han supuesto cambios en los porcentajes de candidaturas presentadas por cada tipo de partido según su ámbito: la Transición (1979); la hegemonía bipartidista y el declive total del CDS (1991-1995); o, el ascenso de las candidaturas ciudadanistas (2015).

Gráfico 3. *Porcentaje de candidaturas presentadas según su ámbito por tipo de municipio según su población, por cada una de las elecciones municipales (1979-2019)*



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, observamos un patrón longitudinal con respecto a la distribución por cada tramo de población, de manera que en las primeras elecciones el porcentaje de candidaturas de PAL era de perfil más horizontal y posteriormente la distribución cambió a ser más escalonada, con mayor porcentaje en los tramos de mayor población y menor porcentaje en los tramos de menor población. En cuanto a las primeras elecciones municipales de la democracia, en la Transición, observamos que las candidaturas de PAL suponen un alto porcentaje, llegando a rondar el 25 % del total de las candidaturas presentadas en varios tramos de población. No se ha vuelto a llegar a estas cuotas de candidaturas PAL desde entonces.

A partir de las elecciones de 1987 impera la hegemonía bipartidista del PSOE y Alianza Popular/Partido Popular, los dos partidos que obtienen el Gobierno de España y que tienen mayor representación política en todas las citas electorales. En las elecciones del 1995, el declive total del Centro Democrático y Social (CDS) de Adolfo Suárez genera que haya mayores porcentajes de candidaturas de PANE y PAL en los tramos poblacionales mayores. Es en estas elecciones, además, cuando surge el patrón escalonado que se mantiene hasta la actualidad, desapareciendo la distribución horizontal.

Ya en los comicios de 2015, observamos el repunte de las candidaturas PAL debido al fenómeno de la desafección hacia los PAE, por el que se presentan un alto número de candidaturas de ámbito local y especialmente en los municipios de mayor población. Finalmente, en las elecciones de 2019, el porcentaje de candidaturas PAL desciende de nuevo, debido probablemente al cambio en la estrategia de Podemos al avalar en 2015 multitud de candidaturas PAL del «fenómeno Ganemos», y presentándose en 2019 con su propia marca estatal.

1. VOTO Y REPRESENTACIÓN

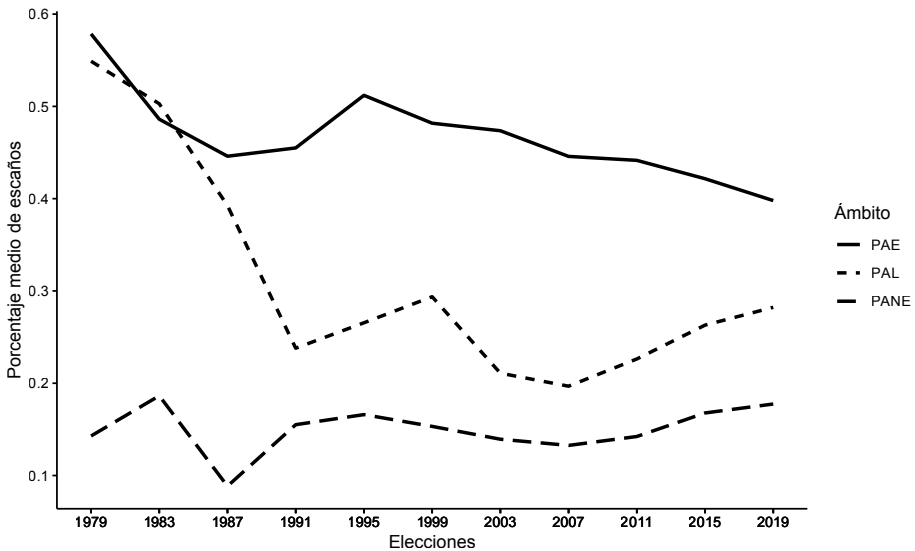
El porcentaje medio del voto (gráfico 4) es mucho menor que el porcentaje medio de la representación municipal (gráfico 5) de cada tipo de partido político. Aun así, se puede comprobar que las tendencias del voto en los tres tipos de partidos son muy parecidas a la representación política municipal. No obstante, los cambios de las tendencias son muchos más suaves y hay menor diferencia entre las medias de los partidos en el porcentaje del voto (gráfico 4), mientras que las tendencias de los porcentajes de representación política municipal son mucho más acentuadas en las diferencias entre los tipos de partidos y cambios muchos más bruscos (gráfico 5). Especialmente en las primeras elecciones, cuando el sistema de partidos está por conformarse todavía y los partidos no se han extendido en todos los municipios, al menos los de Castilla y León, como se comprueba en el gráfico 1 de las candidaturas.

Gráfico 4. *Porcentaje medio de votos de los partidos en las elecciones municipales (1979-2019)*



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 5. *Porcentaje medio de representación de los partidos en las elecciones municipales (1979-2019)*

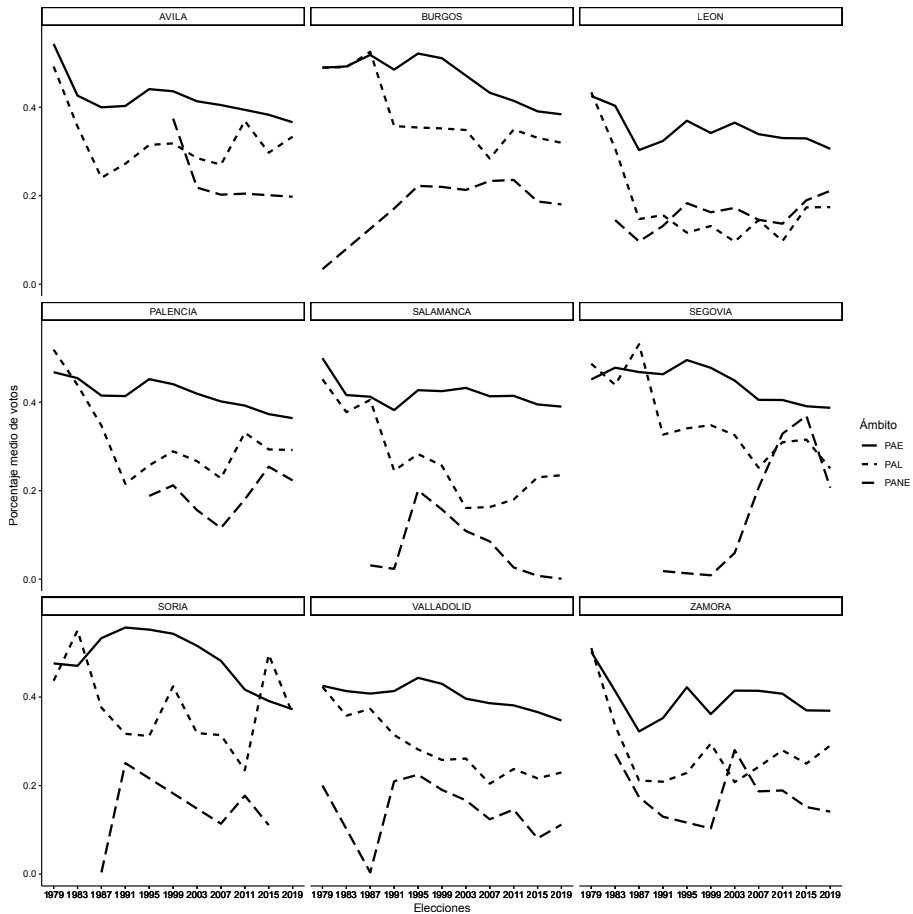


Fuente: elaboración propia.

A partir de la década de los noventa, se percibe una consolidación y estabilidad del voto a los partidos según su ámbito de actuación y, por ende, una consolidación y estabilidad en la representación política de las instituciones locales.

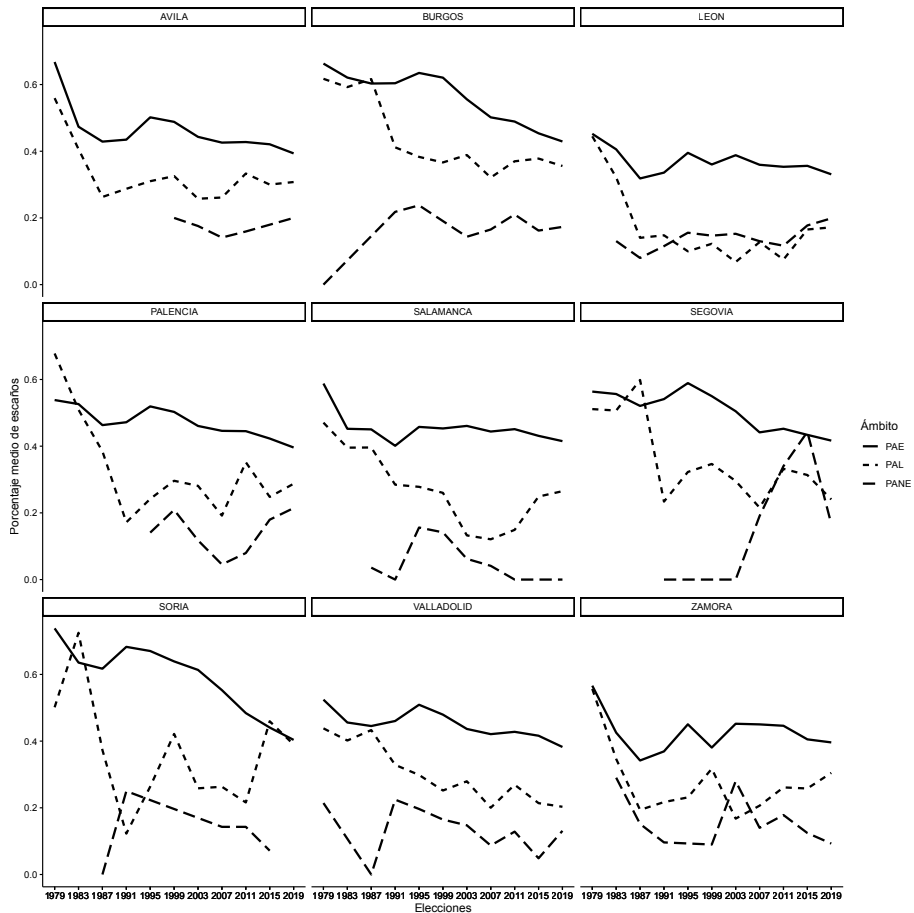
Estos gráficos (4 y 5, además de 6 y 7) nos hablarían del éxito que tienen las candidaturas de cada tipo de partido (PAE, PAL o PANE). De esta manera, un porcentaje medio de voto en *crecimiento*, al no tener en cuenta el número de candidaturas presentadas, sino en exclusiva el porcentaje del voto vendría a representar cómo las candidaturas están consiguiendo un mayor rendimiento al

Gráfico 6. *Porcentaje medio de votos obtenidos por los partidos en las provincias de Castilla y León en las elecciones municipales (1979-2019)*



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 7. *Porcentaje medio de representación obtenida por los partidos en cada provincia de Castilla y León en las elecciones municipales (1979-2019)*

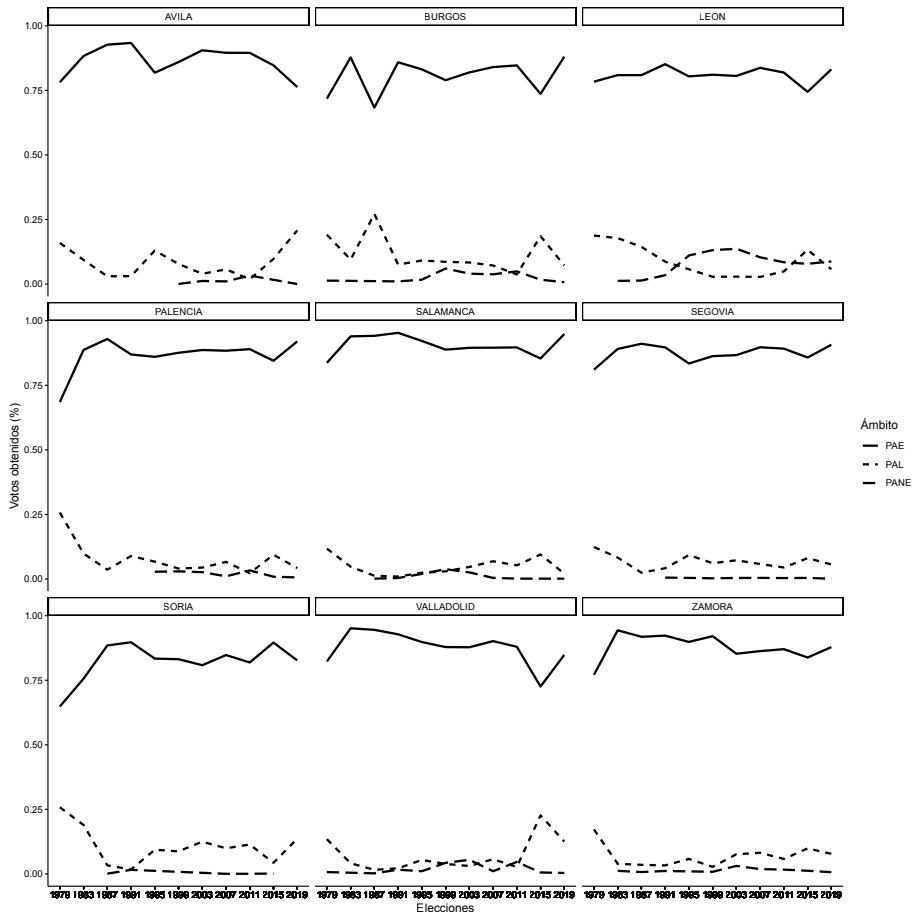


Fuente: elaboración propia.

purgarse aquellas con menores porcentajes de voto. En otras palabras, el hecho de que crezcan el porcentaje de medio de voto y de representación de los PAL entre 2007 y 2019, viene a decir no que estos partidos se estén presentando en más municipios, sino que están experimentando un crecimiento en su rendimiento electoral, es decir, en su éxito, al presentarse candidaturas más centradas en aquellos lugares donde se sabe que han tenido o van a tener un porcentaje de voto más alto. Sobre el decrecimiento del voto medio a los PAE en el mismo periodo, diríamos que se debe a que este tipo de partidos se presenta en todos los municipios sin atender a sus predicciones sobre su posible éxito.

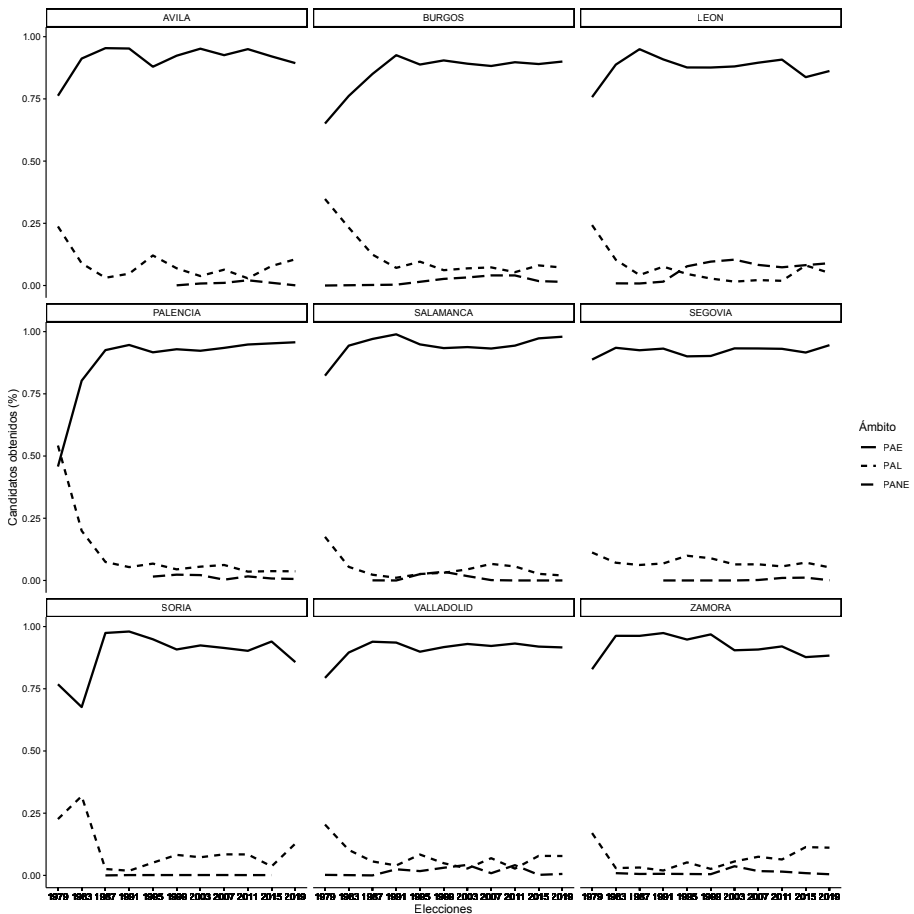
En los gráficos 8 y 9 se encuentran la evolución del voto y de la representación, respectivamente, de las candidaturas de los partidos y plataformas electorales en los comicios municipales de Castilla y León. Los datos de estos gráficos son los porcentajes sobre el total de votos emitidos (gráfico 8) y representantes (gráfico 9) en cada elección municipal en cada provincia. Mayoritariamente, los datos porcentuales del gráfico 8 sobre el voto demuestran que los PAE tienen un porcentaje menor del voto con respecto a los porcentajes de la representación en el gráfico 9. En cambio, los PAL tienen un porcentaje de votos bastante volátil; mientras, la representación comienza con porcentajes

Gráfico 8. *Evolución del voto municipal de los partidos por provincia (1979-2019)*



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 9. Evolución de la representación de los partidos en cada provincia de Castilla y León en las elecciones municipales (1979-2019)

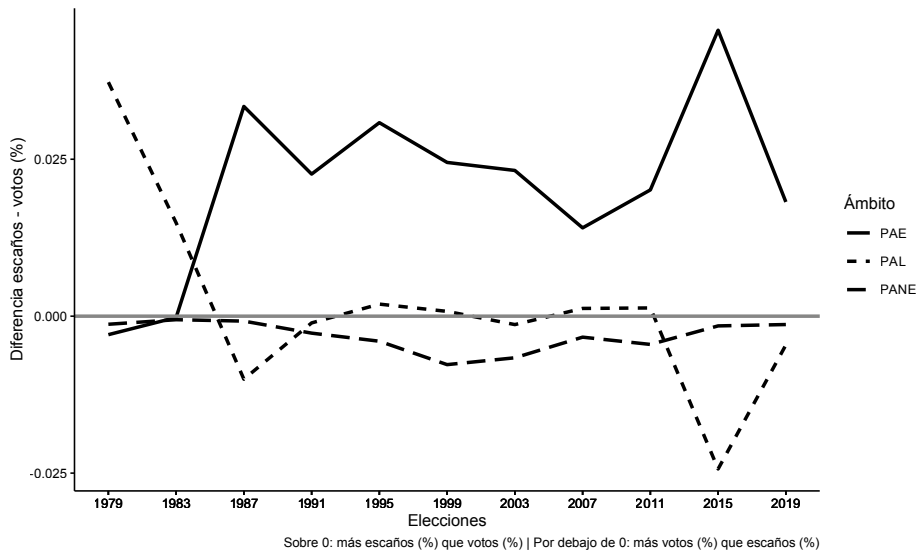


Fuente: elaboración propia.

bastantes altos en las primeras elecciones y decae a porcentajes mínimos en las siguientes elecciones. Por otro lado, los PANE tienen unos porcentajes de votos y representación bastante similares. Sin embargo, esta relación se verá en la diferencia entre ambas variables en los siguientes gráficos.

En el gráfico 10 se puede observar la diferencia existente entre el porcentaje medio de representación y el porcentaje medio de los votos en cada comicios. El gráfico muestra cómo los PAE siempre han tenido sobrerrepresentación, debido a que son candidaturas que obtienen un porcentaje alto de votos en todos los municipios, aunque sin ser la totalidad de los votos, ya que compiten

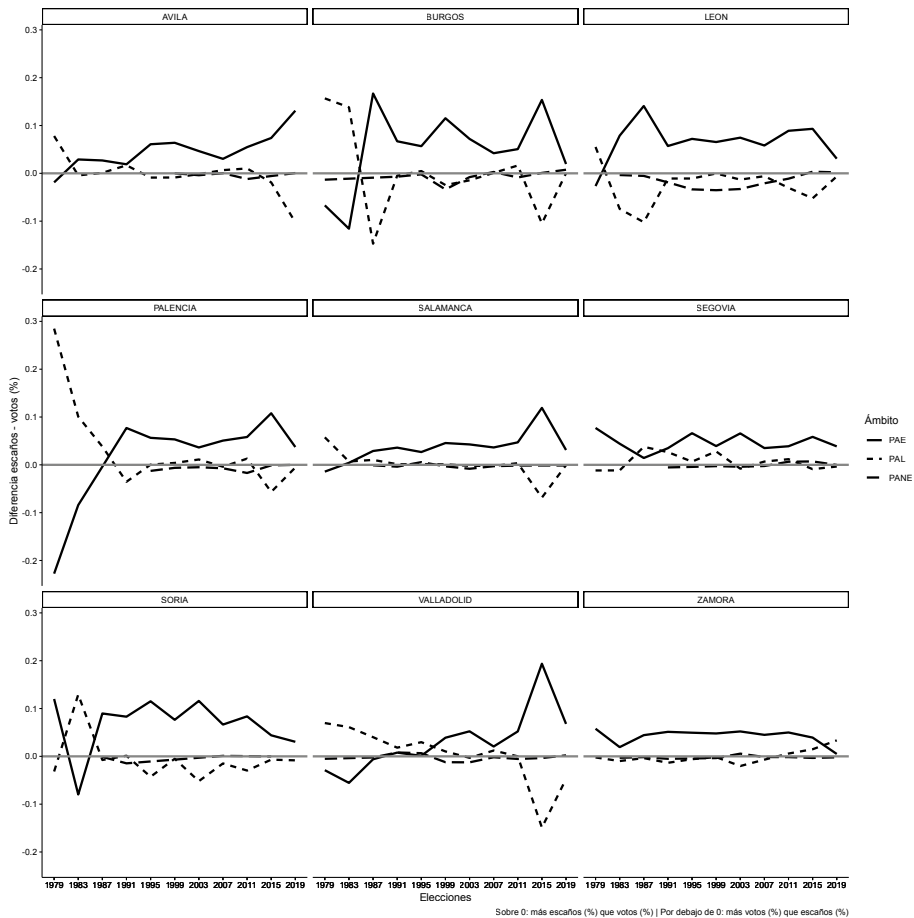
Gráfico 10. *Diferencia entre la representación y los votos de los partidos en las elecciones municipales de Castilla y León (1979-2019)*



Fuente: elaboración propia.

con las otras clasificaciones, pero, al atender a la representación que obtienen, en la gran mayoría de municipios sí consiguen el 100 % de la representación. A modo de ejemplo, el Partido Popular y el Partido Socialista no obtendrán la totalidad de los votos del municipio, pero sí se repartirán la totalidad de la representación municipal en muchas localidades perteneciendo ambos a la misma clasificación (PAE). Por ello, los PAE tienden a tener sobrerrepresentación. Por otro lado, los PAL tienen una sobrerrepresentación al inicio en las primeras elecciones municipales, ya que en muchos municipios no competían con partidos de ámbito estatal, que aún estaban por construir su anclaje territorial. Así, obtenían mucha representación con un porcentaje de voto muy bajo, como señala Capó (1991). Sin embargo, los PAE comenzaron a asentarse por todo el territorio a lo largo de la década de los ochenta y los PAL ya no obtienen la misma representación y no se asemeja al porcentaje de votación en las elecciones posteriores, especialmente a partir de las elecciones municipales de 1991. En las últimas elecciones, 2015 y 2019, tienen un repunte y se acercan a una representación muy similar a su porcentaje de votos, ya que el fenómeno ciudadano y las candidaturas populares obtienen mucha fuerza, especialmente en el espectro de la izquierda radical como indica Delgado (2016). Además, se presentan en municipios de diferentes tamaños poblacionales. Por último, los PANE autonómicos tienen un proceso en el que se

Gráfico 11. *Diferencia entre la representación y los votos de los partidos en las provincias de Castilla y León en las elecciones municipales (1979-2019)*



Fuente: elaboración propia.

acentúa su infrarrepresentación. La razón por la que se produce este efecto es debido a que presentan muchas candidaturas, cada vez más extendidas en Castilla y León, aunque su número de votos global pueda ser bastante elevado. Al mismo tiempo, es tan disperso que no obtienen una representación adecuada a sus votos globales y centrados en municipios cuyo número de habitantes es alto.

Si miramos este proceso de la diferencia entre representación y votos por provincias para ver la sobre o infrarrepresentación que tienen las candidaturas según su ámbito de actuación, se pueden ver patrones diferentes. Es posible

observar diferentes grupos de provincias. En un primer grupo, encontramos las provincias cuyas candidaturas, independientemente de su ámbito de actuación, están todas cercanas a una representación que se adecua a los votos recibidos. Aunque los PAE tienden a estar ligeramente sobrerrepresentados, mientras los PANE autonómicos y los PAL están al borde alrededor de la línea con algún momento de ligera infrarrepresentación. Estas provincias son León, Salamanca, Valladolid y Zamora. También se puede observar un segundo grupo con cambios muy bruscos. Los PAE están sobrerrepresentados en todas las provincias, aunque va disminuyendo y acercándose mucho a la línea que marca la representación acorde a los votos obtenidos, pero con una ligera sobrerrepresentación, y a diferencia de los PAL y PANE, que presentan cambios y contrastes muy bruscos en cuanto a la sobrerrepresentación e infrarrepresentación en ambos tipos de partidos. Sin embargo, las últimas elecciones se van estabilizando y acercándose a pautas de la representación acorde a los votos obtenidos. Las provincias que se encuentran en este grupo son Ávila, Burgos, Palencia, Segovia y Soria.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo de investigación hemos presentado unos primeros resultados originales con la intención de profundizar en los estudios existentes sobre el nivel de gobierno local, todavía escasos en la ciencia política española. Para la elaboración de este estudio, ha sido necesaria la construcción de una base de datos propia utilizando los datos ofrecidos por el Ministerio del Interior del Gobierno de España. Dicha base de datos podrá ser empleada con posterioridad en la realización de futuras líneas de investigación con base empírica que tengan por objetivo el estudio del gobierno local y el análisis de los partidos políticos a nivel local.

De estos resultados se intuye una tendencia a la nacionalización de la política local, debido sobre todo a la construcción de los principales partidos estatales como grandes maquinarias electorales, que además han sido capaces de funcionar como organizaciones políticas con un alto grado de anclaje territorial. A partir de los años ochenta comienza la hegemonía bipartidista del PSOE y Alianza Popular/Partido Popular, que se hace más grande sobre todo a raíz del desplome del CDS en los años noventa. Por otro lado, ya en los últimos años partidos como el PSOE, el Partido Popular e Izquierda Unida ya no son los únicos PAE que presentan candidaturas en los municipios de Castilla y León, y se ha desarrollado una competición política multipartidista en elecciones generales, con formaciones como Podemos, Ciudadanos y Vox, que se ha trasladado al ámbito local.

En cuanto a los PANE, hemos podido observar que son formaciones políticas con débil presencia en Castilla y León, debido sobre todo a la ausencia de tendencias nacionalistas o autonomistas fuertes, salvo en la provincia de León, coincidiendo con la existencia de partidos regionalistas y el repunte del sentimiento leonesista. Dentro del leonesismo existen sectores que abogan por la creación de una comunidad autónoma con los territorios históricos de la región leonesa (León, Zamora y Salamanca) establecida en la división territorial del año 1833 y, por otro lado, sectores quizás más realistas que, ante la falta de arraigo de este sentimiento y la escasez de candidaturas en las provincias de Zamora y Salamanca, buscan únicamente establecer una nueva comunidad autónoma uniprovincial. La mayoría de sus candidaturas comenzaron a surgir en la década de los noventa, pero con una repercusión electoral y presencia institucional muy débil. Podemos concluir que los PANE autonómicos en Castilla y León tienen una incidencia muy baja en la política municipal.

Finalmente, en lo relativo a los PAL, encontramos distintos momentos de auge de estas formaciones políticas de nivel municipal o provincial. Primero, durante el periodo de la Transición y la conformación de las comunidades autónomas, momento en que las asociaciones de vecinos y movimientos sociales contaban con la suficiente fuerza como para presentarse a unas elecciones sin competir con partidos de ámbito estatal arraigados, debido a la falta de presencialidad y estructuración de estos, especialmente en los municipios con menor población. Segundo, coincidiendo con el declive del Centro Democrático y Social en el año 1995, que hace bajar el número y porcentaje de las candidaturas PAE. Y tercero, el último auge está relacionado con la aparición de Podemos en el año 2014, con su estrategia de no presentar candidaturas con sus propias siglas en las elecciones municipales de 2015 debido a la falta de organización e implantación territorial y, en cambio, apoyar o formar parte de numerosas agrupaciones de electores o coaliciones electorales formadas con carácter municipalista junto a otros actores y formaciones políticas de izquierdas. La contrapartida de este fenómeno se puede apreciar en las elecciones de 2019, cuando se produce un descenso del número de candidaturas de PAL debido a la pérdida de apoyos de la coalición de Unidas Podemos, pero en mayor medida al cambio de estrategia, presentándose ahora con su marca estatal.

Por último, nos podemos percatar de patrones electorales y de representación política en el proceso de la nacionalización de la política nacional. En los primeros años, las candidaturas de los PAL tenían una importante presencia en la arena electoral e institucional en aquellos municipios con menor número de habitantes y menor número de concejales. Las candidaturas y la representación de los PAE fueron asentándose según se consolidaba la democracia y expandiéndose a todos los municipios independientemente de su

población. Así se certifica el fenómeno de la nacionalización de la política local en la arena electoral en Castilla y León. Sin embargo, se produce un repunte de los PAL en la última década, pero en los municipios de mayor población. El presente trabajo pretende sentar las bases de una futura línea de investigación sobre la representación en la política local de Castilla y León.

Bibliografía

- Botella, J. (1992). La galaxia local en el sistema político español. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 76, 145-159.
- Brugué, Q. (2002). Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes. *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 9-37. Disponible en: <https://bit.ly/3377VWS>.
- Capó, J. (1991). Elecciones municipales, pero no locales. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56, 143-164. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40199497>.
- Capó, J., Baras, M., Botella, J. y Colomé, G. (1988). La formación de una élite política local. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 59, 199-224.
- Caramani, D. (1996). The nationalisation of electoral politics: A conceptual reconstruction and review of the literature. *West European Politics*, 19 (2), 205-224. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389608425131>.
- Del Pino, E. y Colino, C. (2008). Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa. *Revista Catalana de Dret Públic*, 37, 247-283. Disponible en: <https://bit.ly/3uBL3X>.
- Delgado, M. (2016). *Ciudadanismo*. Madrid: Catarata.
- Fernández Esquer, C. y Dueñas Castrillo, A. I. (2018). Sistema electoral y sistema de partidos en Castilla y León: pasado, presente y futuro. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 45, 33-71.
- González-González, P., Olucha-Sánchez, F. y García-Velázquez, Á. (2021). Representación y candidaturas municipales en Castilla y León (ReCanCyL). Disponible en: <https://doi.org/10.7910/DVN/5YOUUT>.
- Holtmann, E. (2008). Local lists in Europe. En M. Reiser y E. Holtmann (eds.). *Farewell to the party model?* (pp.11-19). Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-531-90923-3_2.
- Lago-Peñas, I. y Lago-Peñas, S. (2011). Decentralization and the nationalization of party systems. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29 (2), 244-263. Disponible en: <https://doi.org/10.1068/c1014r>.
- Martínez Fernández, J. B. (2020). *Los partidos de ámbito local en España, entre la vieja política y el nuevo municipalismo (1987-2011)* [tesis doctoral]. Universidad de Murcia. Disponible en: <https://bit.ly/3B94Cef>.
- Márquez, G. (2010). Gobernabilidad local en España. *Política y Sociedad*, 47 (3), 37-66.
- Molas, I. (1977). Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas políticos. En P. De Vega (ed.). *Teoría y práctica de los partidos políticos* (pp.183-192). Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- Moreno Corchete, O. (2020). La representación de las zonas rurales en los órganos de relación entre las Entidades Locales y la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En M. M.

- Fernando Pablo, J. L. Domínguez Álvarez y P. M. Tomé Domínguez (dirs.). *Rural Reinassence: derecho y medio rural* (pp. 281-298). Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Pallarés, F. (1991). Estado autonómico y sistema de partidos: una aproximación electoral. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 71, 281-323.
- Pallarés, F. y Keating, M. (2003). Multi-level electoral competition. Regional elections and party systems in Spain. *European Urban and Regional Studies*, 10 (3), 239-255. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/09697764030103005>.
- Sánchez Muñoz, O. (2004). El régimen electoral de Castilla y León. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 491-500.
- Scarrow, S. E. (2000). Parties without members?: party organization in electoral changing environment. En R. J. Dalton y M. P. Wattenberg (eds.). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies* (pp. 79-101). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199253099.003.0005>.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: a realist's view of democracy in America*. New York: Rinehart and Winston.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Teune, H. (1980). Nationalization of local politics and the governance of cities in the United States. *International Political Science Review*, 1 (2), 280-295. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/019251218000100211>.
- Ubasart, G. (2012). Municipalismo alternativo y popular. ¿Hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local? *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 157, 135-162.
- Verge, T. (2007). *Partidos y representación política: Las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Verge, T. y Barberà, O. (2009). *Descentralización y estrategias organizativas: las relaciones especiales entre partidos de ámbito estatal (PAE) y partidos de ámbito no estatal (PANE)*. Working Paper, 281. Disponible en: <https://bit.ly/3HEo0T0>.

EL VALOR Y LA IMPORTANCIA POLÍTICA DE LOS GRUPOS VULNERABLES

The value and political significance of vulnerable groups

FABIO MACIOCE
Università LUMSA di Roma
f.macioce@lumsa.it

Cómo citar/Citation

Macioce, F. (2022).

El valor y la importancia política de los grupos vulnerables.

Revista de Estudios Políticos, 195, 245-265.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.195.09>

Resumen

La noción de *grupo vulnerable* es tan utilizada en los textos normativos como criticada en la literatura filosófica y política. Este artículo analiza las críticas que se han dirigido a esta noción y propone, alternativamente, dos posibles modalidades para su interpretación. Las dos posibles acepciones de la *vulnerabilidad* de los grupos son capaces de responder a las críticas—en particular, las relacionadas con un enfoque esencialista y con los riesgos de estereotipación— y permiten mostrar el valor positivo que puede tener la vulnerabilidad de los grupos, especialmente en el plano político. El artículo tiende a mostrar que la dimensión colectiva de la vulnerabilidad puede tener un efecto habilitante y positivo, y es fundamental para desenmascarar los sistemas de poder y opresión que tienden a marginar a las personas en condiciones de vulnerabilidad.

Palabras clave

Grupos vulnerables; esencialismo; asimetría de poder; opresión; reconocimiento; distribución de recursos.

Abstract

The notion of vulnerable groups is as much used in normative texts as it is criticised in philosophical and political scholarship. This article analyses the criticisms that have been levelled at this notion, and proposes, as an alternative, two possible ways of interpreting it. The two possible meanings of group vulnerability are able to respond to the criticisms — in particular, concerning an essentialist approach and risks of stereotyping — and allow to show the positive value that group vulnerability can have, especially on a political level. The article tends to show that the collective dimension of vulnerability can play an enabling and positive role, and is fundamental in unmasking systems of power and oppression that tend to marginalise people in vulnerable conditions.

Keywords

Vulnerable groups; essentialism; power asymmetry; oppression; recognition; resource distribution.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CRÍTICAS: EL RIESGO DE ESENCIALISMO Y ETIQUETADO. III. DOS POSIBLES DEFINICIONES DE GRUPO VULNERABLE. IV. EL VALOR POLÍTICO DE LOS GRUPOS VULNERABLES. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El concepto de *vulnerabilidad* tiene un fuerte valor *crítico* tanto desde el punto de vista político como teórico, siendo un punto de vista crucial para desafiar políticas y prácticas discriminatorias: en este sentido, es también una base conceptual para la *agencia* política; es decir, para oponerse a los sistemas que producen marginación y opresión. El nexo entre la vulnerabilidad y las estructuras sociales, políticas, económicas y relacionales que caracterizan nuestras vidas, sociales y políticas ha sido aclarado por Butler mediante la distinción terminológica entre *precarity* y *precariousness* (Butler, 2006, 2016). Esta distinción también deja claro que, en la lógica biopolítica del poder contemporáneo, la eliminación de la condición de vulnerabilidad (como *precariousness*) para algunos sujetos es la premisa para una distribución diferencial de la vulnerabilidad (como *precarity*), de manera que algunos son hechos vulnerables, calificados como vulnerables, identificados como ‘otros’ por ser frágiles, expuestos, dependientes, etc... La vulnerabilidad, por eso, ha sido pensada en el horizonte del poder, y del proceso de diferenciación social que crea condiciones de alteridad al excluir a determinados individuos o grupos sociales de las esferas del poder económico, social, cultural y político en general (*ibid.*: 44): la vulnerabilidad puede ser inducida por la pérdida de protección, relaciones fallidas de reconocimiento, prácticas de discriminación y marginación, recursos inadecuados, procesos culturales de estigmatización, y por otros factores, que determinan una mayor exposición a los riesgos y una capacidad reducida para protegerse.

En una línea similar, algunas estudiosas especificaron aún más la distinción entre *precarity* y *precariousness*, distinguiendo entre vulnerabilidad existencial, vulnerabilidad situacional (o *específica del contexto*) y vulnerabilidad condicionada (o patógena) (Rogers *et al.*, 2012; MacKenzie *et al.*, 2014: 7). Mientras que la primera se refiere a las condiciones de vulnerabilidad que dependen de las características existenciales del sujeto y de sus condiciones de vida, el segundo grupo incluye las condiciones de vulnerabilidad que son causadas o agravadas

por factores ambientales, políticos, sociales, económicos, etc. Estos factores pueden estar interrelacionados con los *existenciales*; por ejemplo, porque condiciones económicas de desventaja pueden, junto con un contexto institucional desprotegido, producir condiciones clínicas de fragilidad o realmente patológicas; y viceversa, determinadas condiciones de salud pueden conducir, en ciertos contextos, a formas de vulnerabilidad social, a la pérdida de trabajo e ingresos, o más. Sin embargo, estas condiciones de vulnerabilidad dependen principalmente de la situación concreta en la que se encuentran los individuos, aunque los recursos subjetivos y el grado de resiliencia de las personas pueden afectar a la magnitud de esta vulnerabilidad en cada caso (MacKenzie *et al.*, 2014: 7). Dentro de este grupo, como subcategoría, pueden encontrarse condiciones de *vulnerabilidad patógena*: la vulnerabilidad es aquí el resultado de la situación específica experimentada por el sujeto, pero tal situación es producida por un desequilibrio de poder, por formas de opresión y discriminación, por la necesidad económica y por el funcionamiento adverso de sistemas y políticas supuestamente destinados a reducir la vulnerabilidad (*ibid.*: 9). Por ejemplo, la condición de vulnerabilidad de un solicitante de asilo en un centro de acogida de inmigrantes es situacional en algunos aspectos. Es decir, la vulnerabilidad depende del contexto (por las experiencias pasadas de persecución, la separación de la familia y el contexto de origen, las experiencias traumáticas durante la migración, etc.). Se convierte en vulnerabilidad patógena cuando se tiene en cuenta la discriminación que sufren los migrantes, las políticas restrictivas adoptadas por los países de destino, la actitud hostil de parte de la población, los fenómenos de racismo y marginación, etc. (*ibid.*: 40).

La dimensión situacional o patógena de la vulnerabilidad, así como el evidente vínculo entre la resiliencia de individuos y grupos y la disponibilidad de recursos materiales, personales y sociales, han justificado la gran atención que, en las teorías de la vulnerabilidad, se ha dedicado a la actividad de las instituciones. Martha Fineman, por ejemplo, ofrece un análisis de la vulnerabilidad muy atento a las consecuencias políticas e institucionales. Mientras que, por un lado, critica la posibilidad de clasificar la vulnerabilidad dentro de algún tipo de taxonomía, argumentando el carácter universal de la vulnerabilidad, por otro lado enfatiza el vínculo entre la vulnerabilidad y la distribución de recursos, para discutir el papel de las instituciones públicas en el equilibrio de la vulnerabilidad y la resiliencia. La vulnerabilidad universal del ser humano justifica, en su opinión, el pasaje de instituciones concebidas para maximizar la libertad y la competencia entre sujetos autónomos y racionales —el *mito de la autonomía*, según Fineman (2004: XIII)— a un Estado «*responsive*», en el que la intervención pública se orienta principalmente a garantizar la igualdad sustancial entre las personas, entendidas como inevitablemente ligadas por relaciones de dependencia (Fineman, 2010).

Para otros autores, el tema de la vulnerabilidad tiene un valor evidente y plenamente político también porque contribuye a desarrollar argumentos públicamente relevantes para aquellos (individuos y grupos) que raramente aparecen en la escena pública y, siempre, en una posición subordinada, al menos mientras esta escena siga dominada por la antropología liberal clásica (Fraser, 1990). El pensamiento feminista, en muchas de sus variantes, ha subrayado a menudo este cambio de perspectiva, tematizando la vulnerabilidad como una nueva forma de fuerza, una alternativa a los modelos orientados a la posesión y la dominación, un lugar de redención y una oportunidad para abrirse a la construcción de relaciones y modelos sociales diferentes. (Dodds, 2014).

Este *political turn* de las filosofías de la vulnerabilidad no está exento de dificultades. Más allá de una apelación a la igualdad sustantiva, y además de la lucha contra toda forma de discriminación, la debilidad política de estas perspectivas reside en la falta de un sujeto político o, más precisamente, en la dificultad de construir tal subjetividad política a partir de las teorías de la vulnerabilidad (Cole, 2016: 272; Ferrarese, 2016: 156). Según Rancière (2006: 6), para pasar a un nivel político la teoría de la vulnerabilidad debe mostrarse capaz de apoyar las reivindicaciones en la escena pública, de reclamar espacios de poder o una distribución diferente del propio poder, de articular la disidencia, de presentarse como una alternativa a la estructura de poder existente. Como muestran muchas experiencias en el horizonte del feminismo, la tematización debe/puede ir acompañada de la sublevación para que haya una verdadera redención, un cambio en los acuerdos y estructuras de poder existentes. Las posibilidades de que la reflexión sobre la vulnerabilidad pueda entrar de lleno en la dimensión política dependen de la medida en que pueda dar lugar a formas de activismo. En otras palabras, los vulnerables, concibiéndose a sí mismos como contrapartidas, deben desarrollar no solo argumentos, sino también reivindicaciones públicas y formas de lucha política.

Sin embargo, esta autocomprensión como contraparte en el discurso público, y la capacidad de *political agency*, implican un cambio hacia la dimensión colectiva de la vulnerabilidad. Como escribe Fraser, los miembros de los grupos sociales subordinados —mujeres, trabajadores, personas de color y gays y lesbianas— han encontrado repetidamente la conveniencia de constituir «alternative publics». Fraser los denomina «subaltern counterpublics» para señalar que son arenas discursivas paralelas en las que los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contradiscursos y permiten formular «oppositional interpretations» de sus identidades, intereses y necesidades (Fraser, 1990: 67). Esta dimensión colectiva no requiere necesariamente la constitución de grupos en el sentido formal y, sin embargo, se construye a través de la formación de una conciencia colectiva; es decir, de

procesos que consolidan una conciencia colectiva de necesidades comunes y objetivos compartidos. Estos grupos, de diferentes maneras y formas, pueden actuar como lugares de intercambio y ayuda y ser un lugar de construcción y consolidación de prácticas públicas y formas de activismo dirigidas hacia el exterior, orientadas a la erradicación de los privilegios de los grupos sociales dominantes (*ibid.*: 68).

II. CRÍTICAS: EL RIESGO DE ESENCIALISMO Y ETIQUETADO

A su vez, el lado colectivo de la vulnerabilidad no está exento de problemas. Se ha argumentado, con razón, que la noción de grupo vulnerable es, a la vez, débil en el plano teórico y peligrosa en el plano político: el uso de la noción de grupos vulnerables, y el intento de distinguir grupos dentro de la sociedad sobre la base de algún tipo de desventaja, se basaría en un proceso de simplificación y en una perspectiva injustificadamente esencialista. En el plano político, esa noción conduciría al refuerzo de fenómenos de estigmatización o victimización (Fineman, 2010).

Desde un punto de vista teórico, la crítica a la noción de grupos vulnerables puede remontarse a la crítica más general de cualquier perspectiva esencialista. En esta perspectiva crítica, el esencialismo es visto como un paradigma teórico según el cual algunas características de un determinado objeto son propiedades necesarias (en el sentido de no contingentes). Tales características explican su funcionamiento, comportamiento, manifestaciones, pero, sobre todo, representan un elemento de identidad (Witt, 1995): una perspectiva esencialista *superpone* la descripción de ciertas características —aunque presentes— a la comprensión de la complejidad de los fenómenos sociales y las vidas individuales. Esta crítica antiesencialista no se centra en la falta de precisión *empírica*: lo que está en juego no es si puede haber excepciones a la descripción esencialista de una determinada categoría o clase de individuos, estando toda teoría dispuesta a admitirlo. El problema es que tales situaciones se perciben como *excepciones* a una regla que se supone describe la identidad de un determinado grupo o categoría. Al mismo tiempo, la complejidad y las diferencias individuales no son captadas por un enfoque reduccionista, inevitablemente ligado a la identificación de grupos sobre la base de una categoría específica (etnia, identidad de género, orientación sexual, estado de embarazo u otras características personales), por lo que la misma voluntad de construir grupos sobre esta base resulta estar basada en una pretensión irreal de homogeneidad. La vulnerabilidad de cada individuo —que depende de la interoperabilidad de múltiples causas y factores— queda en cierto modo eclipsada por la vulnerabilidad del grupo, que solo capta un aspecto de esta complejidad (Luna, 2009: 123; Levine *et al.*, 2004:

47). Como se argumenta correctamente, las personas corren el riesgo de ser abandonadas «at the steps of the ivory tower». Las personas que luchan contra ser violadas y ofendidas se transforman entonces silenciosamente en grupos, creencias y cuestiones más amplias (Baer, 2013: 73).

La noción de grupo vulnerable también se critica desde un punto de vista pragmático, ya que es probable que promueva o refuerce los procesos de exclusión y victimización. Las políticas de identidad, y cualquier política que agrupe a los individuos a través de un determinado rasgo o condición de vulnerabilidad, suelen funcionar como barreras tanto hacia el exterior —consolidando así los procesos de marginación y victimización de los miembros del grupo (Brubaker, 2006)— como hacia el interior, aumentando la vulnerabilidad de los subgrupos o individuos dentro del grupo más grande.

En cuanto al primer aspecto, políticas y normas que clasifican a un grupo como vulnerable y como destinatario de una protección adicional, pueden reforzar los estereotipos que describen a esas personas como incapaces, justificando así mecanismos paternalistas. La etiqueta de sujetos vulnerables puede funcionar como un poderoso mecanismo de marginación y segregación para las personas con discapacidad, reforzando un paradigma «hábilista» (Wolbring, 2008: 252; Goodley, 2014), según el cual los sujetos vulnerables se definen y clasifican como tales con referencia a una norma de referencia irreal (pero continuamente afirmada), representada por un individuo autónomo e independiente, el «neutro universal» al que se refiere el sistema de relaciones sociales. Etiquetar a un grupo de personas como vulnerables tiene el efecto político de enclavar a los que pertenecen a este grupo en una posición deficitaria (de incapacidad, o de debilidad, o de dependencia...), alejándolos del sujeto independiente, racional, capaz (Brown *et al.*, 2017).

Además, la clasificación de un grupo como vulnerable puede tener el efecto de exponer a ciertos individuos del grupo a riesgos adicionales. Este problema ha surgido en los debates sobre las políticas multiculturales en relación con la posición de ciertos sujetos dentro de los grupos étnico-religiosos que son receptores de un trato diferencial y de políticas de reconocimiento: las mujeres, por ejemplo (Okin, 1999), pero en general todas las minorías internas o sujetos que, dentro del grupo, están en una posición de subordinación o impotencia (Green, 1994: 71; Eisenberg y Spinner-Halev, 2005; Eisenberg, 2009). Como ha señalado Shachar, las políticas multiculturales pueden tener el efecto secundario de debilitar las garantías de los individuos en la medida en que desplazan la atención a los grupos: políticas «pro-identity» destinadas a igualar las condiciones entre las comunidades minoritarias y la sociedad en general corren el riesgo de permitir involuntariamente el maltrato sistemático de algunos miembros del grupo —un impacto que en ciertos casos es tan severo que puede anular los derechos de estos individuos (Shachar, 2001: 2)—.

En definitiva, la clasificación de un grupo en términos de vulnerabilidad no solo tiene limitaciones desde el punto de vista teórico, sino que corre el riesgo de ser contraproducente (Baer, 2013). En primer lugar, tiende a consolidar una imagen de debilidad y, por tanto, una posición de inferioridad, sometimiento y dependencia de los miembros del grupo, a *diferencia de* los que están fuera del grupo, que, en cambio, son representados como autónomos, independientes, normales, etc. En segundo lugar, hace menos visibles y perceptibles las diferencias internas y, por tanto, priva de voz y capacidad de actuación a aquellos sujetos o subgrupos que dentro del grupo vulnerable están aún más privados de poder y recursos. En otras palabras, la vulnerabilidad del grupo puede funcionar como un dispositivo de *disempowerment*, produciendo una vulnerabilidad inducida de los miembros del grupo, especialmente cuando la identificación del grupo no depende de un análisis del contexto, sino que tiene lugar en términos generales y abstractos. Por último, como argumenta Fineman, la idea de que existen grupos vulnerables tiene también un efecto sobre quienes no pertenecen a estos grupos, ya que si, por un lado, afirma su reducida vulnerabilidad, por otro, subestima sus peticiones de asistencia, ayuda, apoyo, etc.: «Such segmentation suggests that the rest of us are not vulnerable» (Fineman, 2012: 1751).

III. DOS POSIBLES DEFINICIONES DE GRUPO VULNERABLE

Todas estas críticas son convincentes. No obstante, sostengo que la noción de grupo vulnerable es *plausible* desde el punto de vista teórico, aunque deba interpretarse de manera no esencialista, y que es *útil* desde el punto de vista político.

En un primer sentido, podemos hablar de vulnerabilidad de grupo cuando esta condición depende, en gran medida, de formas sistémicas de violencia o de opresión dirigidas a determinados individuos *en tanto que* miembros de un grupo. En este sentido, la cuestión de la opresión, es decir, la implantación y perpetuación de un sistema que produce marginación, discriminación, asimetría de poder y exclusión, resulta un elemento crucial para la identificación del grupo como tal. La opresión no reside en la victimización directa que se produce en el caso individual, sino en la conciencia de los miembros del grupo de estar expuestos a este riesgo precisamente por una identidad que es (aunque solo a los ojos de los demás) colectiva (Bartky, 2015: 11). La opresión sistémica perpetrada contra un grupo crea una forma de identidad colectiva, aunque el grupo solo exista como tal a los ojos de los demás, y se perciba solo desde el exterior como homogéneo e internamente coherente. La vulnerabilidad no es *meramente* individual, ya que depende

del funcionamiento de las estructuras de poder, de mecanismos culturales o de sistemas de distribución de recursos que crean condiciones de vulnerabilidad contra quienes son *percibidos como grupos* de individuos. Cuando tales sistemas están en juego, es posible hablar de vulnerabilidad de grupo, sin asumir necesariamente una perspectiva esencialista —de manera similar, Wallerstein habla de *grupos de estatus*, que funcionan como etiquetas atribuidas que estructuran la interacción social y que son independientes de la voluntad de los sujetos (Wallerstein, 2004)—.

La dimensión grupal, en este sentido, no es ontológica, aunque sea identitaria: reside en estar expuestos a las mismas formas de opresión por ser percibidos como parte de un grupo. Por ejemplo, la vulnerabilidad de la que se puede hablar con respecto a los gays no es una condición que afecta solo a tal o cual individuo por los recursos que tiene o no tiene, sino que es la consecuencia de un sistema de regulación de la sexualidad centrado en el paradigma heterosexual. El funcionamiento de este sistema produce la vulnerabilidad, y la produce para todo un grupo de personas (más bien, para un grupo que *es percibido* como tal), aunque esta vulnerabilidad pueda variar a nivel individual debido a factores específicos. La vulnerabilidad de las mujeres en los ensayos clínicos (lo mismo podría decirse, en términos muy similares, para los ancianos y los miembros de minorías étnicas) no depende solo de condiciones subjetivas y rasgos individuales, sino también de que el sistema de investigación clínica y farmacológica tiende *estructuralmente* a infrarrepresentar a las mujeres (Zucker *et al.*, 2020; Kahn *et al.*, 2020) por múltiples razones, algunas de las cuales pueden remontarse a mecanismos sistémicos de opresión (Liu y Di Pietro, 2016: 709)¹. Estos factores producen una condición de vulnerabilidad para las mujeres, exponiéndolas a riesgos (tanto como pacientes como participantes en los ensayos) que van desde una mayor incidencia de reacciones adversas a los medicamentos, un exceso de dosis que no están calibradas para

¹ Entre ellas, las principales son: 1) la consideración de los hombres como la población «normal» del estudio; 2) la asunción de un «punto de vista masculino» en la realización del estudio, y por tanto, por ejemplo, en la formulación de las plantillas de consentimiento informado; 3) la idea, o el prejuicio, que las diferencias fisiológicas son un factor insignificante en la respuesta al fármaco; 4) la idea que las mujeres son sujetos más complejos y más costosos debido a los cambios en los niveles hormonales; 5) los riesgos asociados a los efectos de los fármacos en el desarrollo del feto, riesgos que llevaron primero a la exclusión de las mujeres embarazadas del ensayo, y luego a la inclusión limitada en general de las mujeres en edad fértil, especialmente en las primeras etapas de la investigación. Evidentemente, salvo por la última o las dos últimas razones, la infrarrepresentación de las mujeres puede remontarse a elementos que pueden interpretarse en la lógica de la opresión.

el cuerpo femenino y el uso de modelos de consentimiento informado diseñados para el individuo masculino neutral-universal (Macioce, 2019).

En un segundo sentido, se puede hablar de grupo vulnerable cuando la vulnerabilidad depende de un *posicionamiento* similar de varios individuos dentro de un contexto específico, tal que condiciona sus posibilidades de acción y afecta a sus capacidades de protegerse y de gestionar las consecuencias de tales riesgos. Este posicionamiento, sin embargo, no tiene carácter identitario: no puede ser reivindicado como tal desde dentro (en una especie de política identitaria) ni puede ser utilizado desde fuera de forma atributiva, como en la hipótesis anterior. De forma similar a lo que hace Young, podemos utilizar la categoría sartriana de «serialidad» (Sartre, 1960) para etiquetar a un colectivo social sin atributos comunes: los miembros de una serie son unificadas pasivamente por los objetos en torno a los cuales se orientan sus acciones o por los resultados de las acciones de los otros (Young, 1994: 724). La vulnerabilidad es el resultado de un posicionamiento —respecto a ciertos factores de vulnerabilidad— común entre sujetos que no están relacionados en ningún otro aspecto y que, por tanto, están incluidos en el grupo solo mientras y en la medida en que esos factores persistan (*ibid.*: 728).

En otras palabras, si el primer tipo de grupos vulnerables se refiere a identidades socialmente construidas e internalizadas por los individuos en vista de una acción social común (Castells, 1997: 7), en esta segunda perspectiva los miembros de un grupo no se identifican, *ni* son identificados, en razón de su pertenencia al grupo: están pasivamente incluidos en él solo por la ocurrencia común de ciertas condiciones de vulnerabilidad, dentro de las cuales cada uno persigue sus objetivos y no necesariamente se identifica con las luchas, las reivindicaciones y las acciones políticas del grupo.

Por ejemplo, los mayores no pueden considerarse un grupo vulnerable basado en una identidad (como si la edad fuera un factor determinante de la identidad de una persona). La vulnerabilidad depende más bien del posicionamiento común de las personas mayores en relación con las estructuras sociales y económicas (el mercado de trabajo), las estructuras institucionales (el sistema de jubilación) y los mecanismos y prácticas de sectores específicos (la sanidad, la educación) que afectan a sus posibilidades de acción y resiliencia. Considerada en estos términos, la vulnerabilidad del grupo no depende tanto de la distancia respecto a un modelo ideal de sujeto independiente-autónomo, que llevaría a la exclusión y a la marginalidad (Fineman, 2004: 36), sino de mecanismos políticos, económicos y sociales que exponen a estas personas a condiciones de vulnerabilidad, al menos potencialmente.

Por supuesto, no es lo mismo ser una persona mayor rica o pobre, ser un hombre mayor o una mujer mayor, un ciudadano mayor o un inmigrante, estar sano o afectado por alguna patología, etc. No obstante, hablar de las

personas mayores como vulnerables es resaltar el hecho de que —junto con otros factores— la edad contribuye a posicionar a las personas de una determinada manera dentro de los sistemas sociales y familiares, y puede ayudar a identificar algunos de los elementos de vulnerabilidad con los que tendrán que enfrentarse. Por ejemplo —limitando los ejemplos al contexto sanitario—, varios estudios muestran una menor propensión de los médicos a reanimar a los pacientes de edad avanzada (Ebrahim, 2000: 1155), o una mayor exposición de las personas mayores a abusos y violaciones en entornos como las residencias de ancianos (Daly *et al.*, 2011), o una tendencia a prescribir a los pacientes de edad avanzada tratamientos y análisis en proporción inversa a su edad (Ash *et al.*, 2006), o una tendencia a reservar tratamientos menos costosos para los pacientes de edad avanzada que para los más jóvenes, incluso en presencia de patologías equivalentes (Kapp, 2002). En todos estos casos, y en muchos otros, la inclusión de una persona en la categoría *mayor* no pretende definir su esencia, ni mucho menos definir esa esencia en términos victimistas, sino que permite poner de manifiesto —casi una especie de prealerta— las situaciones de vulnerabilidad y los contextos de riesgo a los que las personas mayores están expuestas en mayor medida que otras, y los mecanismos sociales con los que las personas mayores tienen que enfrentarse (Bozzaro *et al.*, 2018).

IV. EL VALOR POLÍTICO DE LOS GRUPOS VULNERABLES

La dimensión colectiva de la vulnerabilidad humana no solo es teóricamente plausible, sino también políticamente crucial. La atención a las formas colectivas de vulnerabilidad es necesaria para hacer evidentes y desencajar algunas estructuras y formas de poder que están en el origen y que de otra manera serían difíciles de percibir. Como escribe Young, aunque la perspectiva individualista típica del liberalismo es liberadora, también oculta la opresión: por ejemplo, sin conceptualizar a las mujeres como un grupo en algún sentido, no es posible conceptualizar su condición como un proceso sistemático, estructurado e institucional de opresión (Young, 1994: 718).

Estos mecanismos, como se ha mencionado, pueden desvelarse y ser criticados adoptando una perspectiva *de grupo*. La exclusión de una mujer o de un miembro de una minoría étnica de un ensayo clínico puede estar justificada por factores individuales o puede ser una discriminación injusta si está motivada por prejuicios o por otras razones no legítimas. Sin embargo, solo si se asume una perspectiva de grupo y se aclara que esta exclusión afecta a todas las mujeres se hacen perceptibles los mecanismos de poder y los prejuicios sistémicos que están en el origen de una mayor vulnerabilidad que toda mujer,

como tal, experimenta: por ejemplo, porque se le induce a tomar medicamentos ensayados principalmente, si no exclusivamente, en varones.

Si consideramos la vulnerabilidad colectiva en el sentido identitario, podemos reconocer que los grupos vulnerables son entidades *constitutivamente* políticas (Cixous, 1975; Casadei, 2015: 78) donde se desarrollan demandas de visibilidad y luchas por el reconocimiento en cuanto oportunidades para resistencia y lugares para disidencia. En otras palabras, la dimensión colectiva de la vulnerabilidad permite la ocupación del espacio público, el ejercicio del derecho a entrar en el debate público y hacer oír la propia voz. Por un lado, estos grupos demuestran que la vulnerabilidad experimentada por cada individuo no es reducible a una cuestión meramente privada y que *el objeto* de la acción política es, en sí mismo, un elemento metaindividual. Por otro lado, estos grupos forjan nuevas *subjetividades* políticas y nuevas formas de participación en la vida pública (Casadei, 2015: 88), siendo la vulnerabilidad una condición compartida que influye en las relaciones entre las personas.

En lugar de una concepción del espacio público como una arena regulada, en la que los sujetos individuales se reúnen para discutir racionalmente cuestiones de interés común (o de importancia pública) y como un lugar en el que cualquiera puede —formalmente— entrar siempre que respete las reglas, los grupos vulnerables fomentan un modelo diferente. Cuando Nancy Fraser califica los grupos subalternos como *subaltern counterpublics*, señala que la concepción liberal del espacio público no tiene en cuenta dos elementos. En primer lugar, que el discurso público tiende a enmascarar (y reforzar) las diferencias de poder porque no todos tienen el mismo acceso a los medios de comunicación, no todos tienen la misma capacidad de influir en el debate, no todos pueden determinar la agenda y definir el objeto de la discusión; al contrario, todas estas oportunidades se atribuyen principalmente a los grupos que ya tienen una posición de privilegio (económico, político, cultural). En segundo lugar, esta idea de un espacio público racional tiende a monopolizar el debate social, excluyendo *otras* oportunidades y lugares de discusión, otros modos y lenguajes que son, por tanto, silenciados. En contextos desiguales, los procesos deliberativos públicos tenderán a operar en beneficio de los grupos dominantes y en perjuicio de los subordinados. Estos efectos se verán exacerbados cuando solo exista una esfera pública única y global, ya que los miembros de los grupos subordinados no dispondrán de escenarios para deliberar entre ellos sobre sus necesidades, objetivos y estrategias (Fraser, 1990: 66).

En este sentido, los grupos vulnerables pueden modificar esta concepción del espacio público proponiendo narrativas diferentes y formulando puntos de vista distintos o alternativos. Los grupos vulnerables (y no los individuos aislados que experimentan condiciones de vulnerabilidad) tienen la

oportunidad de abrir nuevas arenas de discusión, de proponer interpretaciones diferentes, de transmitir intereses y necesidades no solo en la esfera pública, sino también en otras arenas de discusión (Young, 2000: 167). En definitiva, estos grupos cumplen una función emancipadora y posibilitadora. Por un lado, permiten compartir las experiencias de vulnerabilidad, superando la dimensión individual: hacen evidente, tanto a nivel interno (hacia los individuos) como externo (hacia la sociedad), el hecho de que estas experiencias no son reducibles a los individuos, sino que son compartidas y experimentadas de forma similar por muchas personas. Por otro lado, funcionan como caja de resonancia para las reivindicaciones y las demandas de reconocimiento, para los intentos de ampliar el discurso público y para reajustar la agenda política y los temas del debate público (Fraser, 1990: 71).

Si consideramos los grupos cuya vulnerabilidad es meramente *posicional*, estos grupos también son políticamente relevantes porque permiten que las necesidades colectivas emerjan del nivel de los intereses individuales. En otras palabras, la acción política de los grupos cuya vulnerabilidad es posicional favorece la consideración de las necesidades de quienes no tienen la capacidad y los medios para reclamar como individuos, y así garantizar una distribución más justa de los recursos y una provisión más cuidadosa de las medidas de protección. El *welfare state* no tiene una estructura prefijada, sino que está conformado por mecanismos de negociación colectiva, de confrontación y conflicto, cuyos actores principales son grupos capaces de representar intereses y necesidades compartidas, incluso cuando estas reivindicaciones no son planteadas directamente por los grupos vulnerables sino por organizaciones no gubernamentales, agencias y actores que intervienen en su nombre (McNay, 2021). El *welfare state* hace aflorar y legitima el conflicto social, es decir, la presencia de grupos (y no solo de individuos que operan en el mercado, movidos por intereses específicos) portadores de intereses compartidos pero conflictivos y de actores capaces de dar voz a condiciones de marginalidad y debilidad que de otro modo no se percibirían.

En este sentido, la historia del *welfare* demuestra cómo las personas que están al margen de la historia pueden emerger en la vida pública, ya no como meros objetos del sistema público, sino como sus actores (Pretereossi, 2015: 211). El Estado del bienestar nace para minimizar y compensar los efectos del mercado mediante la implantación de un sistema de seguridad social (Briggs, 1961: 221 y ss.), y sus instituciones desplazan la intervención pública de la regulación entre los objetivos individuales a la protección de las necesidades de categorías de sujetos expuestos a los mismos factores de riesgo, y de grupos de personas cuyas capacidades y oportunidades son igualmente limitadas: trabajadores precarios, ancianos, jubilados, desempleados, etc. Ciertamente, estos grupos no comparten ninguna identidad ni pueden ser percibidos *ab extra*

como si compartieran la misma identidad, pero sus miembros se encuentran en una posición igual o similar con respecto a determinados factores de riesgo.

Por lo tanto, los grupos vulnerables son cruciales tanto por la asignación de recursos y por la definición de las prioridades distributivas como por la representación, la negociación y la expresión de necesidades compartidas. En otras palabras, los grupos *politizan* las necesidades de personas posicionadas de forma similar dentro de determinados contextos (Preterossi, 2015: 212). La diferencia es sutil, pero sustancial. En el caso anterior el conflicto pasa casi necesariamente por cuestiones de identidad: la forma en que un grupo es percibido, etiquetado y marginado; la forma en que un grupo es excluido de la esfera pública y silenciado y cómo, por otro lado, puede conquistar su propio espacio de representación y visibilidad; el desarrollo de una conciencia colectiva y de diferentes lenguajes y representaciones; el papel de los estereotipos y prejuicios y la necesaria impugnación de los mismos a través del trabajo cultural. En este caso el conflicto es entre necesidades e intereses contrapuestos y entre esquemas de composición de estos intereses que pueden, según los casos y los esquemas de asignación adoptados, aumentar la vulnerabilidad de algunos grupos o reducirla.

Un ejemplo puede ser el de la organización del sistema sanitario. Esta organización puede garantizar una cobertura más o menos amplia a las personas, determinando así el grado de vulnerabilidad y exposición a los riesgos de los individuos. Los sistemas con una cobertura sustancialmente universal y universalista (como la mayoría de los países de la UE) pueden contrastarse con otros modelos en los que el equilibrio entre mercado y bienestar está decididamente a favor del primero. El modelo USA, desde este punto de vista, representa un ejemplo interesante no solo por su relativa *singularidad* dentro del mundo occidental, sino también porque muestra cómo uno de los factores que han dificultado la extensión de la cobertura sanitaria ha sido precisamente la oposición entre grupos de interés específicos (profesionales de la salud y compañías de seguros, entre otros), y grupos (sindicatos, asociaciones de pacientes...) que han promovido esta extensión durante décadas (Quadagno, 2004; 2010). Este ejemplo muestra, me parece, no solo que una determinada estructura del bienestar depende fácticamente de la acción de grupos con intereses y necesidades contrapuestas, sino que, *en principio*, la estructura y la implementación del Estado de bienestar se refieren a los grupos y a la vulnerabilidad posicional más que a la vulnerabilidad individual: la estructura de un sistema de bienestar depende también de cómo los diferentes grupos han traducido políticamente los intereses compartidos por sus miembros frente a los de otros grupos con intereses contrapuestos.

Como escribe Raz en relación con los derechos de grupo que constituyen el prerrequisito de las prestaciones sociales, el interés de ningún miembro de ese grupo es suficiente por sí mismo para justificar que otra persona esté sujeta

a una obligación (Raz, 1986: 208). Por lo tanto, el derecho a cualquier bien particular debe ser funcional a la protección de las necesidades *compartidas* por grupos de individuos, que se encuentran en una posición similar dentro de un contexto determinado. En el sector sanitario, un grupo de pacientes que sufren una determinada patología (por tanto, personas posicionadas de forma similar con respecto a un factor de riesgo específico) puede representar en el debate público un interés compartido en relación con la aprobación de un determinado protocolo experimental o el uso *off-label* de un determinado medicamento (Dresser y Frader, 2009)², o puede ejercer presión para la financiación de la investigación y el desarrollo y la comercialización de los llamados medicamentos «huérfanos»³. Estos objetivos serían inverosímiles si solo se refirieran a la vulnerabilidad de individuos singulares y no a la acción de grupos con intereses compartidos. En otras palabras, los grupos vulnerables son los protagonistas de conflictos para balancear los intereses y las necesidades contrapuestas y para la distribución de los recursos: el Estado del bienestar se articula y se configura precisamente en relación con la acción de estos grupos y con el equilibrio que, en cada ocasión, se consigue.

Por lo tanto, incluso en este caso, la vulnerabilidad de los grupos no entra en juego simplemente como requisito para la distribución de recursos (es decir, en su aspecto *pasivo* o como factor justificativo para obtener determinadas prestaciones y servicios), sino también como factor propulsor y orientador de las políticas sociales. La vulnerabilidad puede convertirse, en este sentido, en un principio *orientador de las políticas*, tanto en lo que se refiere a las cuestiones de macrodistribución como de microdistribución⁴. Los grupos vulnerables —entendidos en un sentido posicional como categorías de personas con una exposición similar a los riesgos, y una necesidad similar de recursos que les

² Sobre esta cuestión tan delicada, véase la reciente decisión sobre los usos de medicamentos fuera de etiqueta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (C-29/17 *Novartis Farma SpA contra Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) y otros*, ECLI:EU:C:2018:931).

³ Esta designación se aplica a los medicamentos que se desarrollan para el diagnóstico, la prevención o el tratamiento de enfermedades raras que ponen en peligro la vida o son muy graves. En el contexto de la UE, una designación de medicamento huérfano permite a una empresa farmacéutica beneficiarse de incentivos como la reducción de tasas y la protección frente a la competencia una vez que el medicamento se comercializa sobre la base del dictamen del Comité de Medicamentos Huérfanos.

⁴ La macrodistribución o macroasignación implica decisiones relativas a la cantidad de recursos disponibles para determinados tipos de servicios sociales y entre diferentes sectores sanitarios. La microdistribución o microasignación se refiere a la selección entre individuos en la asignación de un recurso escaso específico (un medicamento, una cama de hospital, una subvención).

permitan hacer frente a estos riesgos— pueden construir activamente el sistema social, haciendo visibles las necesidades, dando voz a las personas y promoviendo peticiones y reivindicaciones. Por tanto, también pueden fomentar los procesos de inclusión social, tanto oponiéndose a la pauperización y la marginación de los sujetos que pueden ser referidos a estos grupos como reafirmando sus intereses y necesidades como prioridades políticas.

Sobre este último aspecto, es importante subrayar que los grupos vulnerables juegan un papel importante en comparación, por ejemplo, con otros grupos sociales para los que no se postula ninguna condición de vulnerabilidad. Volviendo al ejemplo anterior, las asociaciones de pacientes y las compañías de seguros pueden entenderse ciertamente como grupos con intereses opuestos y simétricos, pero no pueden situarse en el mismo nivel. El hecho de que se utilice la categoría de vulnerabilidad para algunos grupos no tiene un mero valor pietista, sino que sirve para sacar el nivel de las *necesidades* del nivel de los intereses. Un grupo vulnerable no se limita a promover intereses más o menos razonables en la esfera pública y alternativos a otros intereses promovidos por otros grupos: defiende necesidades cuya insatisfacción determina condiciones específicas de vulnerabilidad. Por ello, la promoción de las necesidades de los grupos vulnerables favorece la inclusión social porque desplaza el terreno de los conflictos y las reivindicaciones del individuo a la esfera social y relacional, poniendo en primer plano la posición social y la experiencia de los grupos y favoreciendo soluciones justas a problemas concretos en un contexto social determinado. Como escribe correctamente Young, las estructuras sociales sitúan a las personas de forma desigual en los procesos de poder, de asignación de recursos o de hegemonía discursiva. Por lo tanto, las reivindicaciones realizadas desde posiciones específicas de los grupos sociales muestran las consecuencias de estas relaciones de poder o de oportunidad (Young, 2000: 86).

En resumen, la vulnerabilidad del grupo (cuando la vulnerabilidad se entiende en un sentido posicional) nos ayuda a asociar el enfoque en los *intereses* con un análisis más estricto de las *necesidades*. Y mientras que los intereses y los proyectos son aspectos de la experiencia humana que pueden entenderse de forma individualista, hablar de necesidades es forzosamente intersubjetivo, cultural más que individual (Tronto, 1993: 120). En este sentido, es un cambio cultural que empuja a la inclusión y a la consideración política de la dimensión relacional e intersubjetiva.

V. CONCLUSIÓN

De lo dicho hasta ahora, la vulnerabilidad de los grupos puede entenderse desde una perspectiva no esencialista y no estereotipada, que puede ser

útil desde el punto de vista político y jurídico. Más concretamente, los grupos vulnerables pueden entenderse de dos maneras principales, aplicables caso por caso a diferentes situaciones y contextos: según un primer modelo, esos se refieren a condiciones determinadas por *formas sistémicas de violencia u opresión*, dirigidas a ciertos individuos *como* miembros de un grupo. Según un segundo modelo, la vulnerabilidad depende de un *posicionamiento* similar de varios individuos dentro de un contexto determinado que condiciona sus posibilidades de acción y que, sobre todo, afecta a su capacidad para protegerse de los riesgos y para gestionar las consecuencias de dichos riesgos e incertidumbres.

Las consecuencias de la vulnerabilidad de los grupos son múltiples: a nivel moral, ciertamente, pero también a nivel político y jurídico. Desde el punto de vista jurídico, este concepto se ha utilizado tanto para justificar el reconocimiento y la garantía de derechos específicos como para activar formas de protección basadas en otros motivos. Desde la primera perspectiva, la vulnerabilidad de los grupos se ha interpretado como fuente de obligaciones para individuos concretos, como base de políticas redistributivas y como justificación de formas específicas de protección (por ejemplo, aplicando medidas que permitan a los grupos mantener aspectos de su patrimonio cultural, aplicando políticas de educación o empleo, protegiendo a las minorías lingüísticas mediante la financiación y la protección de su patrimonio lingüístico o concediendo a los miembros de los grupos minoritarios determinadas formas de exención de las normas generales). En la segunda perspectiva —por ejemplo, en la jurisprudencia del TEDH— la vulnerabilidad (la *especial* vulnerabilidad) de ciertos grupos se ha utilizado para aplicar un mecanismo interpretativo específico en relación con la necesidad de formas de protección por parte de las instituciones públicas, para determinar un estándar más estricto para la definición de trato inhumano o degradante, para ampliar o facilitar la admisibilidad de las denuncias individuales o para reducir el margen de apreciación de los Estados (Peroni y Timmer, 2013; Ippolito y Sánchez, 2015).

Desde un punto de vista político, la vulnerabilidad de los grupos permite que salgan a la luz condiciones de opresión o riesgo que de otra manera no se percibirían, gracias a la acción de *counterpublics* cruciales para la reivindicación de derechos y garantías: solo cuando se adopta una perspectiva colectiva, se hacen evidentes las formas sistémicas de opresión y se vuelven perceptibles los mecanismos de poder y prejuicio que están en el origen de ciertas condiciones de vulnerabilidad. Los grupos vulnerables pueden desenmascarar las diferencias de poder y la opresión sistémica que operan en la sociedad y abrir oportunidades y lugares alternativos de debate, otros modos y lenguajes que suelen ser silenciados. En este sentido, los grupos vulnerables pueden influir en el contexto de opresión y privilegio: pueden orientar el debate y proponer

narrativas diferentes, formulando puntos de vista distintos o alternativos. Además, la presencia de grupos (en lugar de individuos) en la arena pública permite que el nivel de las necesidades colectivas emerja del nivel de los intereses individuales, garantizando así una distribución más justa de los recursos. En consecuencia, aunque existan críticas fundadas sobre la categoría de grupos vulnerables, es esencial promover la visibilidad pública de los sujetos vulnerables y su capacidad de actuar para proteger sus intereses y reivindicaciones. La dimensión política de la vulnerabilidad, o más exactamente el desplazamiento del discurso sobre la vulnerabilidad del plano ético-jurídico al político, nos obliga a tener en cuenta la dimensión colectiva de la vulnerabilidad. Sin, como se dice, tirar el bebé con el agua del baño.

Bibliografía

- Asch, S. M., Kerr, E. A., Keesey, J., Adams, J. L., Setodji, C. M., Malik, S. y McGlynn, E. A. (2006). Who is at greatest risk for receiving poor-quality health care? *New England Journal of Medicine*, 354 (11), 1147-1156. Disponible en: <https://doi.org/10.1056/NEJMsa044464>.
- Baer S. (2013). Privatizing Religion. Legal Groupism, No-Go-Areas, and the Public-Private-Ideology in Human Rights Politics. *Constellations*, 20 (1), 68-84. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/cons.12024>.
- Bartky, S. L. (2015). *Femininity and domination: Studies in the phenomenology of oppression*. New York; London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203825259>.
- Bozzaro, C., Boldt, J. y Shweda, M. (2018). Are older people a vulnerable group? Philosophical and bioethical perspectives on ageing and vulnerability. *Bioethics*, 32 (4), 233-239. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/bioe.12440>.
- Briggs, A. (1961). The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie/Europäisches Archiv für Soziologie*, 2 (2), 221-258. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003975600000412>.
- Brown, K., Ecclestone, K. y Emmel, N. (2017). The Many Faces of Vulnerability. *Social Policy and Society*, 2017, 16 (3), 497-510. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1474746416000610>.
- Brubaker, R. (2006). *Ethnicity Without Groups*. Cambridge: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1nnwhvg>.
- Butler, J. (2006). *Precarious life: The powers of mourning and violence*. New York: Verso Books.
- Butler, J. (2016). *Frames of war: When is life grievable?* New York: Verso Books.
- Casadei, T. (2015). La vulnerabilità in prospettiva critica. En O. Giolo y B. Pastore (eds.). *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto* (pp. 73-99). Roma: Carocci.
- Castells, M. (1997) *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Cixous, H. (1975). *La jeune née*. Paris: Union Générale d'éditions.
- Cole, A. (2016). All of us are vulnerable, but some are more vulnerable than others: The political ambiguity of vulnerability studies, an ambivalent critique. *Critical Horizons*, 17 (2), 260-277. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14409917.2016.1153896>.

- Daly, J. M., Merchant, M. L. and Jogerst, G. J. (2011). Elder abuse research: A systematic review, *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 23 (4), 348-365. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08946566.2011.608048>.
- Dodds, S. (2014). Dependence, care, and vulnerability. En C. Mackenzie, W. Rogers y S. Dodds (eds.). *Vulnerability: New essays in ethics and feminist philosophy* (pp. 181-203). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199316649.003.0008>.
- Dresser, R. y Frader, J. (2009). Off-label prescribing: a call for heightened professional and government oversight. *Journal of Law Medicine and Ethics*, 37 (3), 476-486. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1748-720X.2009.00408.x>.
- Ebrahim, S. (2000). Do not resuscitate decisions: Flogging dead horses or a dignified death? Resuscitation should not be withheld from elderly people without discussion. *British Medical Journal*, 320 (7243), 1155-1156. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.320.7243.1155>.
- Eisenberg, A. (2009). *Reasons of Identity: A Normative Guide to the Political and Legal Assessment of Identity Claims*. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199291304.001.0001>.
- Eisenberg, A. y Spinner-Halev, J. (2005). Introduction. En A. Eisenberg y J. Spinner-Halev (eds.). *Minorities within Minorities: Equality, Rights and Diversity* (pp. 1-15). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490224.001>.
- Ferrarese, E. (2016). Vulnerability: A concept with which to undo the world as it is? *Critical Horizons*, 17 (2), 149-159. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14409917.2016.1153885>.
- Fineman, M. (2004). *The Autonomy Myth. A Theory of Dependency*. New York: The New Press.
- Fineman, M. (2010). The vulnerable subject and the responsive state. *Emory Law Journal*, 60 (2), 251-276.
- Fineman, M. (2012). Beyond identities: The limits of an antidiscrimination approach to equality. *Boston University Law Review*, 92 (6), 1713-1770.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, 25-26, 56-80. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/466240>.
- Goodley, D. (2014). *Disability studies: Theorising disableism and ableism*. New York; London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203366974>.
- Green, L. (1994). Internal minorities and their rights. En J. Baker (ed.). *Group Rights*. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.
- Ippolito, F. y Iglesias Sanchez, S. (2015). *Protecting vulnerable groups: The European human rights framework*. London: Bloomsbury Publishing.
- Kapp, M. B. (2002). Health care rationing affecting older persons: rejected in principle but implemented in fact. *Journal of Aging and Social Policy*, 14 (2), 27-42. Disponible en: https://doi.org/10.1300/J031v14n02_02.
- Khan, S. U., Khan, M. Z., Raghu Subramanian, C. et al. (2020). Participation of women and older participants in randomized clinical trials of lipid-lowering therapies: A systematic review. *JAMA Network Open*, 3 (5). Disponible en: <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2020.5202>.

- Levine, C., Faden, R., Grady, C., Hammerschmidt, D., Eckenwiler, L. y Sugarman, J. (2004). The limitations of «vulnerability» as a protection for human research participants. *American Journal of Bioethics*, 4 (3), 44-50. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15265160490497083>.
- Liu, K. A. y Di Pietro Mager, N. A. (2016). Women's involvement in clinical trials: Historical perspective and future implications. *Pharmacy Practice*, 14 (1), 708-716. Disponible en: <https://doi.org/10.18549/PharmPract.2016.01.708>.
- Luna, F. (2009). Elucidating the concept of vulnerability: Layers not labels. *IJFAB: International Journal of Feminist Approaches to Bioethics*, 2 (1), 121-139. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/ijfab.2.1.121>.
- Macioce, F. (2019). Informed consent procedures between autonomy and trust. *Biolaw Journal*, Special Issue, 1, 23-35.
- MacKenzie, C. (2014). The Importance of relational autonomy and capabilities for an ethics of vulnerability. En C. MacKenzie, W. Rogers y S. Dodds (eds.). *Vulnerability. New essays in Ethics and Feminist Philosophy* (pp. 33-59). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199316649.003.0002>.
- MacKenzie, C., Rogers, W. y Dodds, S. (2014) (eds.). *Vulnerability. New essays in Ethics and Feminist Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- McNay, L. (2021). The Politics of Welfare. *European Journal of Political Theory*. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14748851211008002>.
- Okin, S. M. (1999). *Is multiculturalism bad for women?* Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400840991-002>.
- Peroni, L. y Timmer, A. (2013). Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law. *International Journal of Constitutional Law*, 11 (4), 1056-1085. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mot042>.
- Preterossi, G. (2015). La dimensione sociale della vulnerabilità. En O. Giolo y B. Pastore (eds.). *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto* (pp. 205-218). Roma: Carocci.
- Quadagno, J. (2004). Why the United States has no national health insurance: Stakeholder mobilization against the welfare state, 1945-1996. *Journal of Health and Social Behavior*, Special Issue, 45, 25-44.
- Quadagno, J. (2010). Institutions, interest groups, and ideology: An agenda for the Sociology of Health Care reform. *Journal of Health and Social Behavior*, 51 (2), 125-136. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022146510368931>.
- Rancière, J. (2006). The ethical turn of aesthetics and politics. *Critical Horizons*, 7 (1), 1-20.
- Raz, J. (1986). *The morality of freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- Rogers, W., Mackenzie, C. y Dodds, S. (2012). Why bioethics needs a concept of vulnerability. *IJFAB: International Journal of Feminist Approaches to Bioethics*, 5 (2), 11-38. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/ijfab.5.2.11>.
- Sartre, J. P. (1960). *Critique de la raison dialectique. I. Théorie des ensembles pratiques précédé de Questions de méthode*. Paris: Gallimard.
- Shachar, A. (2001). *Multicultural Jurisdictions: Cultural differences and women's rights*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490330>.

- Tronto, J. (1993). *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*. New York: Routledge.
- Wallerstein, I. (2004). *World-Systems analysis: An introduction*. Durham: Duke University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/9780822399018>.
- Witt, C. (1995). Anti-essentialism in feminist theory. *Philosophical Topics*, 23 (2), 321-344. Disponible en: <https://doi.org/10.5840/philtopics19952327>.
- Wolbring, G. (2008). The politics of ableism. *Development*, 51 (2), 252-258. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/dev.2008.17>.
- Young, I. M. (1994). Gender as seriality: Thinking about women as a social collective. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 19 (3), 3-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/494918>.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zucker, I. y Prendergast, B. J. (2020). Sex differences in pharmacokinetics predict adverse drug reactions in women. *Biology of Sex Differences*, 11 (32), 1-14. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s13293-020-00308-5>.

SOBRE TEORÍA Y CONCEPTOS CONSTITUCIONALES BÁSICOS

JUAN JOSÉ SOLOZABAL ECHAVARRIA: *Derechos fundamentales y forma política*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constituciones, 2020, 575 págs.

I

En principio, una recensión ha de alcanzar unos objetivos bastante claros. Se pretende dar noticia de un autor, del contenido de una monografía, de las tesis principales formuladas en la misma y expresar una valoración personal. Tal tarea, en el caso que nos ocupa, resulta, sin embargo, muy compleja por dos motivos fundamentales.

Se refiere el primero a que el autor es un conocido maestro del derecho constitucional español presente de manera permanente en su evolución desde la aprobación de la Constitución vigente. Para muestra, un botón personal. En 1989, al terminar mis estudios de la licenciatura en Derecho y para cumplir con los requisitos de culminación de los entonces cursos de doctorado decidí realizar un trabajo de grado sobre la libertad de información. Se trataba de un análisis jurisprudencial. Mi planteamiento inicial cambió radicalmente después de leer los trabajos del profesor Solozabal pues me permitieron ir más allá de puro positivismo jurisprudencial que constituía mi primera intención. A la postre, la idea de la dimensión institucional de la libertad de expresión, que tan bien ha defendido el autor, sirvió de eje básico del estudio de la jurisprudencia constitucional no solo en aquella tesina, sino en todas mis publicaciones posteriores sobre el tema¹. Con este ejemplo solo deseo subrayar desde el principio —y en su caso disculparme por mis eventuales excesos— la dificultad implicada en hacer una recensión sobre trabajos que han sido punto obligado de referencia en la especialidad desde hace más de treinta años. Una recensión es también un diálogo con el autor. Y no es fácil dialogar con alguien a quien se admira desde hace tanto tiempo.

Atañe el segundo a que la monografía comentada es una selección de trabajos publicados previamente de manera independiente. El libro es resultado de la encomiable política adoptada por el CEPC —y en concreto por su

¹ Así, el primer trabajo que publicamos sobre el tema en esta misma revista (núm. 84, 1994), en el que las citas a los artículos del profesor Solozabal son constantes. Uno de los artículos entonces citados es recogido en la obra que comentamos en estas páginas, aunque personalmente eche de menos otros trabajos del autor sobre la libertad de expresión como los publicados en los números 23 y 26 de la *Revista Española de Derecho Constitucional* o el análisis crítico de la jurisprudencia constitucional publicado en esta revista en el núm. 77.

colección de Estudios Constitucionales— de publicar la recopilación de trabajos relevantes de reconocidos profesores de Derecho Constitucional español. En el caso del profesor Solozabal parte de su obra, la relativa a la descentralización política, ha sido reciente y acertadamente recopilada por Iustel, por lo que la que comentamos en estas líneas se centra, como su propio nombre indica, en los derechos fundamentales y en la forma política del Estado. Se trata de veinticinco trabajos de diversa entidad y extensión sobre temas muy diversos y que, en su mayoría, son bien conocidos por la doctrina española. No es posible, y aquí es donde reside la dificultad, comentar en una recensión el contenido de todos ellos con un mínimo de rigor. Es más, ni siquiera es posible resumir la enorme variedad y riqueza de tesis sostenidas a lo largo de los mismos. Si resulta imposible resumirlas, menos aún será factible apuntar una valoración crítica de las mismas.

Estas dificultades explican la estructura del presente comentario. En primer lugar, trataremos de dar brevísima cuenta de los trabajos recopilados de modo que el lector pueda hacerse una idea aproximada de sus contenidos. En segundo lugar, intentaremos subrayar aquellas líneas conceptuales que de una manera horizontal atraviesan toda la obra y que, a nuestro juicio, ponen de relieve no ya una concreta tesis u otra, sino algunas de las claves básicas de lo que podríamos entender como el pensamiento constitucional del profesor Solozabal. Líneas o tesis que, al fin y al cabo, expresan la teoría general de la constitución subyacente a su trabajo intelectual a lo largo de su trayectoria académica. Tesis que quizás el propio autor no comparta (o a las que podría oponer fundadas objeciones), pero son las que extrae este comentarista en cuanto lector externo. No ha de olvidarse, he de decir en mi descargo, que un texto una vez publicado se independiza de su autor para convertirse en patrimonio también de sus lectores. A partir de tales tesis o líneas transversales de análisis podremos finalizar apuntando la, a nuestro juicio, enorme utilidad que puede obtenerse de su lectura.

II

El libro se divide en tres partes diferenciadas, si bien claramente se trata de estudios que giran en torno a los dos ejes que desde el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano constituyen el concepto de *constitución*. Esto es, la constitución de los derechos y la constitución de la división de poderes. A la constitución de los derechos dedica la primera parte de la obra, englobando un total de trece capítulos. En ellos encontramos dos tipos de aportaciones en función de su objeto. Por una parte, las centradas en aspectos de teoría general de los derechos. Los dos primeros capítulos sirven como punto de partida para adentrarse en otros más específicos, aunque también sobre teoría general, como los relativos a los límites de los derechos (tanto en

general como en el ámbito del legislador penal), el concepto de garantía institucional, el principialismo de la constitución y el alcance de las cláusulas definitorias. Por la otra, el autor ha seleccionado otros trabajos que examinan concretos derechos fundamentales de particular importancia. Entre ellos sobresalen los relativos a la libertad de expresión que se aborda tanto desde la teoría general como desde aspectos concretos: su colisión con el derecho a la intimidad, la garantía de la opinión pública y la posición de los medios de comunicación. Junto a la libertad de expresión dos derechos basilares son objeto de atención: la dignidad de la persona y la interrelación entre libertad ideológica y derecho a la educación en el marco de la enseñanza de valores.

Al segundo eje, la constitución de la división de poderes, corresponden los once artículos restantes distribuidos en dos partes. En la parte segunda de la obra se aborda la forma de Estado y la forma de gobierno en la Constitución. Comienza el autor con el estudio del principio democrático como punto de partida obvio para después avanzar en aspectos esenciales de la regulación de la Corona (su función de integración y la consiguiente inviolabilidad del monarca, así como la sanción y promulgación de las leyes). Examinada la jefatura del Estado, el volumen dedica, por una parte, un capítulo al estudio del régimen parlamentario (que será objeto de examen de nuevo desde una perspectiva histórica más adelante) y, por la otra, dos capítulos a la posición constitucional del Ejecutivo (en concreto su formación y estatuto jurídico). La tercera y última parte de la obra aborda dos temáticas que se alejan de la sistemática seguida hasta entonces. Por un lado, incluye dos capítulos relativos al derecho electoral. En concreto a las inelegibilidades e incompatibilidades de los parlamentarios y al proceso electoral en España. Por el otro, la obra se cierra con dos capítulos relativos al constitucionalismo histórico español en los que se rastrean aspectos positivos de nuestra, por lo demás desgraciada, historia constitucional derivados de la influencia de la Constitución de Cádiz en la construcción de la supremacía constitucional en las constituciones moderadas posteriores y de la existencia de una vida parlamentaria rica en un régimen no parlamentario como el vigente durante la Restauración.

Como puede observarse en esta apretada síntesis del contenido de la monografía, los temas abordados pueden considerarse esenciales para la comprensión de aquello que anuncia el título de la obra: los derechos fundamentales y la forma política del Estado.

III

Como apuntábamos al principio de estas líneas, la complejidad y variedad de los temas abordados, unido a la profundidad con el que el autor los afronta,

hace imposible resumir las tesis que respecto a cada uno de ellos formula el profesor Solozabal.

Pero sí podemos encontrar, a nuestro juicio, algunos de los grandes hilos argumentales que inspiran el conjunto de todos los artículos y que definen en alguna medida la forma de comprender la Constitución del autor. O, desde otro punto de vista, las perspectivas de análisis que preocupan y orientan sus trabajos aquí recogidos.

El primero de los hilos que nos parece oportuno resaltar es el carácter principialista de las normas constitucionales. Es permanente en el texto el subrayado de la consustancial incompletud de la norma constitucional. Norma que requiere ser completada o, si se quiere, «rellenada» para alcanzar su plena virtualidad. Describe así esta incompletud en dos sentidos. Como insuficiencia (pues la Constitución no agota su objeto) y como indeterminación (como norma elemental y abierta tanto estructural como ideológicamente). Es, pues, comprensible que a lo largo del texto se esfuerce en abordar las cláusulas definitorias contenidas en la Constitución y los mecanismos de «relleno» de la norma constitucional. En tal labor de complemento se destaca la importancia del papel del legislador infraconstitucional (y de sus límites), de la jurisprudencia, de la doctrina académica y de la propia historia.

En su análisis ciertamente su punto básico de referencia es la doctrina (y, en menor medida, la jurisprudencia) alemana, pero sin descartar otras influencias como la anglosajona en particular la norteamericana siendo frecuente la referencia a los trabajos de Levinson o Ackerman (en especial a la llamada «constitución de la conversación»). Pero eso no implica minusvalorar la obra de la doctrina española, cuyo trabajo destaca y reivindica como un logro alcanzado en estos cuarenta años de vigencia de la Constitución (y en cuya construcción, añadimos nosotros, el propio autor ha contribuido de manera determinante). Se aleja pues el profesor de la Universidad Autónoma de esa desgraciada y provinciana tendencia en algunos de los trabajos actuales de no citar a los constitucionalistas españoles y tan solo incluir a aquellos que escriben en otra lengua.

Utilizar la doctrina alemana no implica perderse en comparatismos de vuelo bajo en el análisis constitucional y, en especial, en el de la labor de complemento constitucional realizada por el legislador. La singularidad del legislador nacional hace que cuando el profesor Solozabal realiza detallados análisis normativos (por ejemplo, en materia de inelegibilidades o de proceso electoral) no se detenga en estériles estudios comparados de otras legislaciones. Es en la definición de las categorías y conceptos jurídicos que sirven de herramientas de análisis donde la escuela del derecho público alemán será su punto de referencia obligada.

Del mismo modo, su manejo crítico de la jurisprudencia española lo es desde la admiración a su desarrollo en España, especialmente en sus primeros años de funcionamiento. Se elogia así sin ambages la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, sin dejar de ser crítico cuando es necesario y reconociendo también (pero sin sobrevalorar) la influencia de la Corte de Karlsruhe en la española.

En fin, en la obra el uso de la historia constitucional española aparece como natural y obligado para conferir pleno sentido a las normas constitucionales que no nacen en la *nada* institucional. Y ello no solo por lo fructífero del diálogo entre el derecho constitucional y la historia pese a utilizar métodos profundamente diferentes, sino por la capacidad de la historia para ofrecer claves capaces de explicar los contenidos de la Constitución. El uso de la historia en el análisis se aleja de aproximaciones simplificadoras y trata de situar adecuadamente en su contexto algunas de las experiencias constitucionales más interesantes a las que otorga mayor importancia de la habitual en los estudios españoles de la Constitución vigente buscando el «engarce historicista del edificio constitucional». De ahí deriva esa reivindicación de la influencia gaditana en el concepto de supremacía de la constitución o de la práctica parlamentaria en la Restauración a la que hacíamos referencia más arriba. Pero más allá de esas experiencias, para el profesor Solozabal la historia será una herramienta de análisis jurídico nada desdeñable al examinar la Constitución vigente como se muestra con claridad en los capítulos referidos a la posición constitucional del rey, pero también del Parlamento y del Gobierno.

Profundamente unida a la idea de incompletud de las normas principialistas de la Constitución se encuentra, a nuestro entender, una segunda tesis (o hilo discursivo si se prefiere) en el trabajo que comentamos: la adopción de una teoría profundamente democrática de la Constitución. El autor rechaza la contraposición entre constitucionalismo y democracia en cuanto considera al primero una precondition de la segunda. De este modo, la relación entre ambos términos no será de contraposición, sino de complementariedad. Buena parte de su trabajo se orienta precisamente a desarrollar esta complementariedad desde el punto de vista de una democracia constitucional y representativa. Así reivindica el papel del legislador democrático como mecanismo no de ejecución o de pura concretización de la Constitución, sino con su propio ámbito libre de decisión en la labor de completar las normas constitucionales. No cabe hablar en las posiciones del autor de un «gobierno desde la tumba» por parte de los constituyentes, sino, al contrario, de una permanente actualización democrática del contenido constitucional. En este marco es de subrayar la relevancia cualitativa conferida al legislador como actor constitucional frente a la del Tribunal Constitucional como un rasgo característico del autor frente a la doctrina mayoritaria en los momentos en la que buena parte

de los trabajos recopilados fueron escritos. Esto no significa que minusvalore la labor del máximo intérprete constitucional frente al legislador, sino que sitúa la tarea de ambos en planos y con funciones diferentes. La del primero se sitúa en el complemento de la indeterminación de las normas constitucionales, mientras que la del segundo se sitúa en el de la insuficiencia de las mismas para regular la materia constitucional. La búsqueda de unos límites suficientemente amplios como para no ahogar al legislador democrático va a ser una constante de sus trabajos. Pero no trata al Tribunal Constitucional como un órgano contramayoritario. Al contrario, en su planteamiento los órganos judiciales de control de constitucionalidad son un actor esencial en la deliberación pública sobre las normas constitucionales y, por tanto, contribuyen de manera determinante a la democratización del proceso de definición de la Constitución vigente. Quizás por ello, aunque no aparezca de manera expresa en el texto, al autor parece preocuparle la limitación del papel supervisor del Tribunal Constitucional frente a la obra legislativa lo que le lleva a una clara preferencia por el formalizado juicio de proporcionalidad frente al mucho más discrecional juicio de razonabilidad que, a menudo de manera incomprensible e imprevisible, ha utilizado el Tribunal Constitucional. Sin duda será cuando se aproxime al problema de los límites al legislador penal cuando estos elementos cobrarán más claridad. Esta profunda idea de democracia constitucional explica que desde el punto de vista de los derechos sea la libertad de expresión uno de sus objetos principales de preocupación, por una parte, y que el estudio del derecho electoral (sustantivo y procesal) sea el que cierre la obra, por la otra.

Las dos líneas argumentativas anteriores, principialismo y democracia en la constitución, confluyen de manera natural y coherente en la adopción de la teoría institucional aplicada al derecho constitucional. Efectivamente, la mejor manera de abordar críticamente el proceso de *rellenado* de las normas constitucionales y los contenidos alcanzados con tal proceso (esto es, el derecho constitucional vigente) es la idea de que la Constitución garantiza instituciones que pueden ser objeto de desarrollos diferentes siempre que no anulen su existencia ni desnaturalicen su contenido. Pero desarrollos que han de ser resultado de procesos democráticos. La importancia de la libertad de expresión, de la formación libre de la opinión pública, del papel del legislador democrático y de la limpieza del proceso electoral aparece ahora con claridad meridiana y explican sin duda los detallados análisis realizados en estos temas a lo largo de la monografía.

La teoría institucional adoptada es la alemana. En ello el autor se aleja de otras posiciones que, influidos por la doctrina italiana, basaban sus análisis institucionales en las obras de Santi Romano o de Mortati (aunque este aparezca citado a lo largo de la obra). Se trata de una teoría institucional en sus

últimos estadios de desarrollo por parte de Hesse y, sobre todo, Häberle. A nuestro juicio, la importancia de esta opción conceptual es difícilmente exagerrable en el contexto de la monografía, de manera que sin la lectura de las pp. 86 y ss. y de las más sintéticas 187 a 193 no será posible comprender el verdadero sentido de la posición intelectual del profesor Solozabal.

En nuestra opinión, la aplicación de los elementos básicos derivados de la teoría institucional es relativamente sencilla cuando se abordan los órganos del Estado. La labor del constitucionalista es la búsqueda de la «imagen maestra» del órgano o de la categoría constitucional que estamos manejando que nos sirva simultáneamente para interpretar la norma (incompleta) y para establecer los parámetros que nos sirvan para valorar y clarificar su desarrollo legislativo o su concreción jurisprudencial. No es pues sorprendente que en todos los capítulos relativos a lo que más arriba hemos calificado como la constitución de la división de poderes la búsqueda de dicha imagen maestra sea el punto de partida, implícito o explícito, del análisis realizado por el autor. Así, la idea de institución será básica para la definición del órgano o del sistema mediante cláusulas generales, del contenido mínimo de la monarquía, del régimen parlamentario o de la posición constitucional del Gobierno. En el caso de la monarquía será clave además la perspectiva histórica de la institución. Finalmente, en lo relativo al derecho electoral la preocupación por la correcta diferenciación entre inelegibilidad e incompatibilidad responde a la necesidad de diferenciar claramente dos instituciones claves de la democracia representativa cuya imagen maestra es y debe ser diferente.

Resulta, sin embargo, mucho más complejo el uso de la teoría institucional respecto a los derechos fundamentales. Solozabal va a utilizarlo con maestría diferenciando, a nuestro entender, tres tipos de situaciones. En primer lugar, aquella situación que podríamos denominar como garantías institucionales «típicas» y que se encuadrarían con claridad en los ejemplos más clásicos de la propia categoría: el autogobierno local, foral y universitario. Es en este punto donde a este comentarista se le despiertan unos enormes deseos de conversar algún día con el autor sobre el uso de la categoría (entendida posiblemente como garantía de un instituto) por parte del Tribunal Constitucional respecto al matrimonio entre personas del mismo sexo. En segundo lugar, se aplica el concepto de garantía institucional a la definición del «contenido esencial» de los derechos. Tal concepto constituye la «institución» garantizada frente a la capacidad conformadora del legislador, la *imagen* del derecho que no puede ser ni eliminada ni desnaturalizada en el desarrollo de la norma. En tercer lugar, el autor se refiere a la teoría institucional para describir la dimensión colectiva (real y vigente) del ejercicio de los derechos en cuanto contribuyen de manera determinante a la garantía de otras libertades y valores constitucionales. Dimensión que va a ser destacada claramente en

sus análisis sobre libertad de expresión y con ello a la consideración de la libre opinión pública como parte esencial de la institución garantizada. Parecido planteamiento puede detectarse, quizás con menos claridad, también en lo referido a la intervención estatal en materia educativa.

En fin, en la idea de institución vemos la coherencia interna del pensamiento constitucional del autor: un núcleo constitucionalmente garantizado, incompleto, que ha de ser rellenado por mecanismos deliberativos. Mecanismos deliberativos que apelan al legislador democrático como sede básica del debate público, al Tribunal Constitucional como órgano de la «constitución de la conversación», al debate doctrinal y a la búsqueda en la historia (la discusión con el pasado) de los elementos mínimos definidores de la institución (principio, derecho u órgano) objeto del análisis constitucional. De este modo, principialismo, democracia (entendida como deliberación pública) constitucional y representativa, e institucionalismo aparecen como tres elementos complementarios en el seno de una misma teoría de la constitución.

IV

El contenido del libro y las tesis recién subrayadas resultan de enorme utilidad, a nuestro entender, para el constitucionalista actual. Si se quiere, en otros términos: estamos en presencia de un libro importante para el constitucionalismo y los constitucionalistas españoles en 2021. Y lo es tanto mirando al pasado como mirando hacia el futuro.

Mirando hacia el pasado no es ocioso destacar que los que comenzamos a trabajar en el derecho constitucional a finales de los ochenta y principios de los noventa recordamos que en nuestros primeros pasos de estudio convergían tres líneas diferentes en las lecturas recomendadas por quienes asumieron nuestra formación. En mi caso, el profesor Cascajo Castro en la Universidad de Salamanca. Una primera línea era la del derecho constitucional español que exigía el conocimiento de los (entonces pocos) manuales de la asignatura y un puntual seguimiento de la jurisprudencia constitucional. Una segunda línea nos obligaba a estudiar los aspectos básicos de la teoría de la constitución, tanto desde la óptica de los autores españoles (ahí las obras de García Pelayo, Rubio, De Vega o De Otto son referencias imperecederas) y extranjeros, en especial alemanes traducidos al castellano (así, y sigo el orden en su día sugerido: Jellinek, Kelsen, Schmitt, Smend, Loewenstein, Stern, Hesse, Häberle), pero también representantes de otra doctrina foránea (fundamentalmente italiana como Mortati, Crisafulli o, por su influencia en mi universidad, La Pergola y De Vergottini, pero también francesa como Favoreau o incluso anglosajona como los federalistas americanos y también británicos como

Dicey y Marshall). Una tercera línea, que sin duda parecerá exótica a los más jóvenes, era heredera del viejo derecho político cuyo máximo exponente en castellano posiblemente era Lucas Verdú y nos obligaba a entrar en la teoría del Estado y en la historia de las ideas políticas. De este modo, nombres como los de Sabine o Touchard en el segundo ámbito, o los de Heller y Carré de Malberg en el primero tampoco nos fueron desconocidos. Esa formación, ya no tan enciclopédica como la que recibió la generación anterior a la nuestra (y a la que pertenece el profesor Solozabal) nos suministraba, sin embargo, algo que se ha ido perdiendo como consecuencia de la especialización producida en todos los ámbitos del conocimiento (incluida nuestra asignatura): un contexto general de referencia que permitiera comprender plenamente no solo el contenido, sino también la utilidad de las categorías conceptuales propias de la rama del Derecho en que decidimos especializarnos. Y este es para mí uno de los grandes méritos derivable de la lectura del trabajo que comentamos. Podemos observar a esas categorías y conceptos *en acción*, interpretando la Constitución en un contexto de pensamiento constitucional sólido y coherente. Esto es, en su utilización con un cuidado extremo y con un enorme respeto por parte del autor para examinar la realidad constitucional correspondiente al momento en que los trabajos fueron publicados. A partir de la lectura de la monografía comentada, es fácil observar la enorme diferencia entre la pura y cada vez más frecuente exégesis literalista y por acumulación a la que nos hemos ido acostumbrando frente al análisis constitucional depurado realizado en cada uno de los trabajos aquí recopilados. La teoría constitucional manejada con soltura por Solozabal le permite realizar ese estudio elaborado y profundo que va más allá de la coyuntura normativa y fáctica del momento, pues propone no ya una solución para la interpretación de la norma constitucional, sino que matiza y enseña a aplicar las herramientas del análisis que servirán para futuros estudios.

Esas categorías, entendidas como el «utillaje» propio del análisis constitucional, han de adaptarse (no destruirse y volver a construirse en un inútil ejercicio de adanismo) a los cambios, tanto en las normas como en la realidad objeto de regulación. Pero en esa adaptación hay que elevarse por encima del problema concreto examinado y prever su aplicación en otras situaciones o contextos. Las instituciones del derecho público (no me resisto a recordar el término italiano) tienen una *imagen maestra* que ha de respetarse y en las que cualquier cambio ha de justificarse conceptualmente de manera tan elaborada como lo hace el autor en su trabajo. Este tipo de aproximaciones, esta preocupación por el respeto a las herramientas propias del oficio del constitucionalista, son cada vez más infrecuentes en el derecho constitucional actual y es imprescindible reivindicarlas como, sin decirlo, hace la monografía objeto de comentario.

Pero la monografía ofrece también elementos importantes mirando hacia el futuro desarrollo del derecho constitucional. Dos ámbitos (entre muchos otros que podrían pensarse) nos parecen muy claros y conviene apuntarlos para terminar este comentario.

Las ideas de garantía institucional y de dimensión institucional de los derechos vinculadas al aseguramiento de una opinión pública libre han de ser puntos de referencia esenciales para afrontar los cambios en las formas de comunicación pública del siglo XXI. La progresiva pérdida de centralidad de los medios de comunicación social clásicos y su sustitución por un esquema de red en la que cualquier ciudadano se convierte simultáneamente en emisor y receptor de mensajes ha cambiado las reglas del juego institucionales en la formación libre de la opinión pública. La prensa, en su más amplia acepción, ha dejado de ser el vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública libre. Pero eso no ha de significar que la opinión pública libre haya dejado de ser una institución garantizada constitucionalmente o que la dimensión institucional de la libertad de expresión no constituya parte esencial de su objeto. Cualquier análisis serio que se intente realizar de la libertad de expresión en las redes no puede prescindir de su dimensión institucional y centrarse exclusivamente en su aspecto puramente individual. La *imagen maestra* de la libertad de expresión ha de respetarse y tal imagen incluye esa dimensión social y colectiva, lo que implicará una redefinición o adaptación de los aspectos del derecho orientados a la garantía de una opinión pública libre. Las ideas de buena fe en la información o de pluralismo que dicha garantía exigen habrán de ser trasladadas al mundo digital. Traslado que exigirá readaptaciones del contenido y del alcance de las diferentes obligaciones de los implicados en el proceso de comunicación pública (y que abarcará a nuevos sujetos y no solo a los proveedores de contenido clásico, sino también a los ciudadanos individuales y a los proveedores de servicios de la información) que eviten la desnaturalización del contenido a la libertad de expresión.

Para proponer interpretaciones de las normas constitucionales vigentes adaptadas a las nuevas realidades tecnológicas será necesario, primero, establecer el contenido de la institución garantizada de acuerdo con los instrumentos y herramientas que la teoría general nos ofrece y que hemos visto operar en la obra que comentamos en estas páginas. Y después, esclarecer cómo funcionan esas mismas garantías institucionales o esa dimensión institucional de los principios constitucionales en el marco de un constitucionalismo sin Estado. Idea que nos lleva a la última de las reflexiones que deseamos realizar en este comentario.

Los constitucionalistas ya no operamos solamente en el mundo del derecho constitucional estatal. Nos hemos visto avocados a trasladar las categorías y conceptos propios del constitucionalismo a otros lugares no estatales

donde hay ejercicio del poder. El constitucionalismo es simultáneamente ideología y técnica de limitación del poder por lo que siempre se ha centrado en el Estado en cuanto ente monopolizador del ejercicio legítimo del mismo. La evolución en los últimos treinta años muestra con claridad cómo ese poder se escapa del Estado hacia entidades superiores (e inferiores), llevando consigo el desarrollo de lugares de ejercicio del mismo a los que, si los deseamos analizar y limitar constitucionalmente, han de aplicarse las instituciones garantizadas por las normas constitucionales. El constitucionalista del siglo XXI se enfrenta al reto de adaptar las instituciones constitucionales a entes no estatales. En ese proceso ha de desprenderse, en una afortunada expresión de Neil Walker, de las *gafas estatales* que hasta ahora han condicionado nuestros análisis. Siguiendo las enseñanzas del profesor Solozabal, eso significa que en la definición de la «imagen maestra» que describe una institución constitucional deberemos buscar los aspectos que simultáneamente son esenciales para definirla, pero que no dependen de su aplicación a una institución (sea cláusula definitoria, órgano o derecho fundamental) estatal. Así, la definición de órganos supraestatales —sean estos tribunales u órganos políticos— o derechos garantizados internacionalmente deberá hacerse desde la lógica de las instituciones que conocemos una vez eliminado el componente de *estatalidad* hasta ahora incluido. Este proceso no ha de hacerse desde el desconocimiento de las instituciones constitucionales o, aún peor, desde su desprecio como reliquias del pasado no aplicables a la realidad del futuro. Es cierto que en ocasiones se produce, las palabras son del autor, una «inercia en el utillaje» empleado por el constitucionalista y resulta difícil introducir los cambios que la realidad nos impone en nuestras herramientas conceptuales. Pero, sin duda, la enorme utilidad de tales herramientas para analizar, descubrir y valorar la Constitución vigente compensa el esfuerzo de adaptación que nos es exigido.

El profesor Solozabal muestra en su obra el camino para hacerlo y es de justicia agradecerlo.

Rafael Bustos Gisbert

Universidad Complutense de Madrid

JOSÉ FÉLIX TEZANOS Y JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ (eds.): *Balance y perspectivas de la Constitución española de 1978*, Barcelona, Biblioteca Nueva, 2021, 589 págs.

En tiempos prepandemia resultaba oportuno hacer balance de las virtudes de la democracia constitucional española, pero era todavía más urgente mirar y repensar su futuro. Los problemas estaban a la vista: crisis

donde hay ejercicio del poder. El constitucionalismo es simultáneamente ideología y técnica de limitación del poder por lo que siempre se ha centrado en el Estado en cuanto ente monopolizador del ejercicio legítimo del mismo. La evolución en los últimos treinta años muestra con claridad cómo ese poder se escapa del Estado hacia entidades superiores (e inferiores), llevando consigo el desarrollo de lugares de ejercicio del mismo a los que, si los deseamos analizar y limitar constitucionalmente, han de aplicarse las instituciones garantizadas por las normas constitucionales. El constitucionalista del siglo XXI se enfrenta al reto de adaptar las instituciones constitucionales a entes no estatales. En ese proceso ha de desprenderse, en una afortunada expresión de Neil Walker, de las *gafas estatales* que hasta ahora han condicionado nuestros análisis. Siguiendo las enseñanzas del profesor Solozabal, eso significa que en la definición de la «imagen maestra» que describe una institución constitucional deberemos buscar los aspectos que simultáneamente son esenciales para definirla, pero que no dependen de su aplicación a una institución (sea cláusula definitoria, órgano o derecho fundamental) estatal. Así, la definición de órganos supraestatales —sean estos tribunales u órganos políticos— o derechos garantizados internacionalmente deberá hacerse desde la lógica de las instituciones que conocemos una vez eliminado el componente de *estatalidad* hasta ahora incluido. Este proceso no ha de hacerse desde el desconocimiento de las instituciones constitucionales o, aún peor, desde su desprecio como reliquias del pasado no aplicables a la realidad del futuro. Es cierto que en ocasiones se produce, las palabras son del autor, una «inercia en el utillaje» empleado por el constitucionalista y resulta difícil introducir los cambios que la realidad nos impone en nuestras herramientas conceptuales. Pero, sin duda, la enorme utilidad de tales herramientas para analizar, descubrir y valorar la Constitución vigente compensa el esfuerzo de adaptación que nos es exigido.

El profesor Solozabal muestra en su obra el camino para hacerlo y es de justicia agradecerlo.

Rafael Bustos Gisbert

Universidad Complutense de Madrid

JOSÉ FÉLIX TEZANOS Y JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ (eds.): *Balance y perspectivas de la Constitución española de 1978*, Barcelona, Biblioteca Nueva, 2021, 589 págs.

En tiempos prepandemia resultaba oportuno hacer balance de las virtudes de la democracia constitucional española, pero era todavía más urgente mirar y repensar su futuro. Los problemas estaban a la vista: crisis

económica e institucional; desafección política y social; quiebra del estado de partidos; reacciones antidemocráticas o de deslegitimación del adversario; discursos del odio y deshumanización del diferente; desigualdades, discriminaciones, paro y, también, muchas corrupciones y miserias. Las demandas de emancipación se iban convirtiendo en derivas polarizadoras en el nuevo mundo de la desinformación. No es que los movimientos populistas hubieran triunfado en algunos lugares inesperados. Era algo más peligroso en su asalto, desde dentro, a nuestras democracias: el antagonismo entraba de lleno en todas ellas y ponía en cuestión no solo consensos institucionales consolidados, sino al propio constitucionalismo como límite jurídico a todo poder político. En concreto, en nuestro país el acoso y derribo del bipartidismo imperfecto (Podemos, Ciudadanos, etc.) se unía al hartazgo generalizado con tanto *Estado del malestar* y tanta corrupción sistémica. Y, en paralelo, el *procés* jaleaba su etapa más unilateral y rupturista, sirviendo de acicate al ascenso de Vox. Fue en este contexto, tan volátil y convulso, en el que la Fundación Sistema organizó unas jornadas, celebradas en el Círculo de Bellas Artes de Madrid (marzo, 2019).

Resultado de ponencias y debates entre académicos de referencia y, también, con la participación de algunos protagonistas de la vida en democracia, este libro nos ofrece un panorama anterior a la pandemia en el que, sin embargo, ya se conjuraban muchas de las inquietudes y tensiones que se han evidenciado en innumerables casos de manera más alarmante. El propio título de la obra que dirigen José Félix Tezanos y Javier García Fernández resume sus logros: *balance*, constitucional y democrático, en general muy positivo; *perspectivas* de futuro, no tan halagüeñas. La mayoría de los autores son proclives a los elogios por lo conseguido. No obstante, también algunos, y en particular los que fueron protagonistas del proceso constituyente, muestran sombras de amargura frente el exceso de revisionismo. Así, al comienzo del libro, Miquel Roca defiende «lo que en aquel momento se hizo, sobre todo, cuando con lo que tengo que enfrentarme es con la ignorancia supina de la acusación sobre el “régimen del 78”» (p. 19). Ignorancia por tanto adanismo que no le impide señalar que «el problema que se está planteando en Cataluña no se da por culpa de la Constitución ni tiene su origen en ella. [...] Se da por otras ambiciones, no constitucionalmente previsibles ni amparables». Conclusión: «¿Hay cosas que no funcionan? Seguro. Que no sea la reforma una excusa para no acometerlas» (p. 21). Lectura del pasado desde excepcionalidad presente que confirma otro padre de la Constitución. Miguel Herrero también es partidario de «modificar un poco el traje constitucional» para adaptarlo al «cuerpo social de España» (pp. 569-570). Reflexiones de dos ponentes constitucionales que nos sirve para enmarcar la calidad de una obra que, estructurada, en tres partes, trabaja nuestra Constitución y democracia:

La primera parte, «Balance histórico de la Constitución», contiene «visiones internacionales» (Bernecker, Chaput, Vincent) y «desde España» (Luena, Cabrera, Moradiellos, Viñas). Los temores a una transición a la portuguesa y el apoyo de la socialdemocracia y de la Internacional Socialista al PSOE son subrayados por Bernecker como ejemplos de la influencia alemana en «la democratización del régimen franquista (sic)» y en «la creación de un partido socialista de amplia base capaz de frenar a los comunistas» (p. 33). Por su parte, Mercedes Cabrera analiza la frustrada reforma de la Constitución de 1876 y Moradiellos la transición política, el último proceso constituyente y debate sobre su cronología. Ángel Viñas cierra las visiones historiográficas recordando el fracaso del intento de modernización de la Constitución republicana de 1931 frente a la paz y prosperidad que la CE de 1978 promueve.

La segunda parte, «Perspectivas de futuro: I. Opinión pública, tendencias políticas y demandas de reforma constitucional», recoge minuciosos estudios demoscópicos y sociológicos (Tezanos, Alaminos, Capitolina Díaz, Carolina Bescansa) que, a pesar de sus diferentes dimensiones, propugnan actualizar la Constitución y, con menor o mayor urgencia e intensidad, acometer su reforma. «II. Perspectivas de Reforma de la Constitución. La Formación de Gobiernos», presenta artículos sobre aforamientos y formación gubernamental (Álvaro Cuesta), experiencias comparadas (Diego Valadés), gobernabilidad y cambio de ciclo tras las elecciones de 2015 en España (Irene Delgado), o sobre los problemas en el elección del presidente del Gobierno y sus posibles soluciones (De Carreras) y, a modo de cierre, las singularidades en la formación de los Gobiernos en las comunidades autónomas (Bernardo Fernández). Cuestiones de actualidad por esa quiebra del modelo bipartidista que complicó tanto la elección del presidente de Gobierno, aunque el «desgobierno» no puede achacarse «a las normas constitucionales, sino a la incapacidad de los políticos para alcanzar pactos sólidos, coherentes y duraderos» (Francesc De Carreras, p. 318). «III. Organización territorial del Estado», con trabajos sobre virtudes, debilidades y quebrantos en la ordenación autonómica (García Fernández, María Luisa Balaguer), ausencia de lealtad federal en clave europea (Freixes), o la colisión, un tanto anacrónica, del independentismo catalán con el titular de la soberanía y la democracia (Muñoz Machado). Javier García Fernández señala que «la deriva insurreccional del catalanismo convertido ya en independentismo [...] es, probablemente, una de las consecuencias —y quizá la más importante— de la ruptura del paradigma pactista que había regido en España antes de 2000» (p. 349). Pero conviene advertir que parte de los problemas territoriales provienen de la «confusión» y, sobre todo, «desconstitucionalización» que genera la propia «indefinición» o el apócrifo organizativo del constituyente (Schmitt). Y, aquí, el papel que ha tenido que jugar el TC en la configuración del Estado autonómico «no puede valorarse positivamente». O,

mejor, pregunta el autor a Kelsen: «¿Qué diría de un Tribunal Constitucional que se ha visto obligado a ocupar el papel del poder constituyente, del legislador, del titular de la potestad reglamentaria y, a veces, de los tribunales?» (p. 354). En línea parecida Muñoz Machado aborda nociones fundantes del constitucionalismo para rebatir argumentos independentistas que ni son modernos ni tampoco democráticos: «Bajo esa capa de novedad se esconde, en verdad, una construcción jurídica marginal y anticuada» o, para ser más precisos, «el programa independentista persigue el reconocimiento de la soberanía nacional, dando a ésta la significación del poder originario, único, irresistible, incondicionado e imprescriptible, que ha dejado de tener hace lustros en los Estados europeos» (pp. 434 y 435). Mejor todavía: no es que haya *dejado de tener*, sino que el pueblo nunca tuvo en democracia. Sublimando este dogma de ciencia ficción nos encontramos con la resurrección de un nacionalpopulismo totalizador. Su nación definida desde la nuda teología política: su pueblo, Dios terrenal. Frente a la «autodeterminación interna de los territorios que están integrados en un Estado democrático» (p. 436), la fuga de la voluntad popular (siempre ficticia en su idealización sin límites) hacia la redención populista más personalizada. El «derecho a decidir» como reedición posmoderna del decisionismo más contrademócrata por antipluralista: a saber, el Schmitt de la enemistad plebiscitaria con su *vox populi vox Dei*. De ahí la urgente batalla nominalista y pedagógica. No podemos seguir amparando el secuestro del derecho de autodeterminación por los que legitiman la ruptura del derecho democrático. Autodeterminación sí, pero como recuerda Muñoz Machado, en el marco constitucional de nuestro orden democrático. «IV. Reflexiones sobre valores, derechos y libertades» de Yolanda Gómez (reforma del título I CE), Adela Cortina (democracia social) y Rafael de Asís (derechos y reforma), con la vertiente pesimista de Sosa Wagner sobre el poder judicial: su independencia aquejada de tantos males en el nombramiento de cargos como para reclamar la supresión del CGPJ o, como mínimo, la elección por sorteo de los vocales que lo integran (pp. 484-486).

En muchos de estos trabajos, junto al reconocimiento de España como democracia plena, tal y como exponen los principales indicadores sobre salud democrática entre países, encontramos un hilo conductor: la propia reforma de la Constitución revoloteando como demanda compleja y necesitada de «espíritu pactista», en la afirmación de Javier García Fernández (pp. 344-346).

La tercera parte se titula «La Constitución de 1978 y sus protagonistas: mirando al futuro» (Tezanos, Simancas, Fernández de la Vega, Miguel Herrero, Carmen Iglesias, Félix Bolaños). Ya hemos destacado las palabras de Herrero y Rodríguez de Miñón, partidario de esa interpretación flexible de la Constitución e, incluso, de la reforma en profundidad de la ordenación territorial del Estado. Por su parte, Teresa Fernández de la Vega, después de su balance

positivo de la Constitución y tras una descripción certera sobre la desafección ciudadana, no duda en la necesidad de «abordar algunas reformas [...] ambiciosas» (pp. 563-567). También Carmen Iglesias alaba «la actuación de los protagonistas constitucionales», sin olvidar entre ellos, «y, especialmente, el propio *pueblo español*» (p. 576). Y, sin embargo, ahora, nos encontramos con demasiados revisionismos, faltas de educación cívica, ausencia de pedagogía, esencialismos, pero también «pusilanimidad política en abordar problemas»; de ahí su apelación a la «*conciencia histórica*» y al «valor de la Constitución», lo que no significa que no se deban hacer las adaptaciones que, en caso de contar con el consenso requerido, sean necesarias (pp. 578-581). Precisamente, Félix Bolaños cierra el libro apelando a «un nuevo consenso para otros cuarenta años de prosperidad y estabilidad» (pp. 583-589). Porque, aunque subraya que Constitución y democracia han ido de la mano, también afirma que muchos de su generación, que han crecido toda su vida en democracia, parece que no son conscientes de su fragilidad. Pero si incluso los más jóvenes también creen en los valores constitucionales y solo buscan «cómo conseguir más avances», cabría fijar ya las materias sobre las que hay «consenso social para reformar la Constitución. Básicamente derechos sociales, organización territorial y control a los políticos» (pp. 587-588). Tan fácil de exponer como difícil de llevar a buen puerto; más ahora, ante la deriva de tantos populismos y extremismos (p. 584) que han hecho de la polarización y deslegitimación del adversario seña de identidad y, además, muy dados al ensañamiento mediático y público en su conversión en enemigo existencial.

En resumen, aunque estemos ante escritos prepandemia, en muchos artículos sobrevuelan otras epidemias contra las que, a pesar de las buenas intenciones y esperanzas que también recogen algunos trabajos, no nos hemos vacunado. Antes al contrario, parece que esa sinrazón populista del *connmigo o contra mí*, de *yo, el pueblo* frente al resto ajeno a lo popular o sin legitimidad para representarlo, sigue ganando altavoces y subiendo en decibelios. La distensión entre Gobierno y Generalitat, como búsqueda dialogada para resolver «el principal problema político de España»², sería la excepción, aunque conviene ser cautos. Bienvenido sea dejar atrás el inmovilismo o la confrontación total, pero no lancemos las campanas al vuelo. Las reiteradas manifestaciones desde el secesionismo catalán, que siguen machaconamente pregonando a su parroquia y a

² Afirmación de Félix Bolaños (p. 588) que cabría matizar si enfocamos el juicio, con Adela Cortina (p. 469), hacia las desigualdades interpersonales de rentas, oportunidades y vidas, problemas mucho más vitales y reales que los territoriales, sobre todo si los comparamos con los nacionalismos, en su teología identitaria excluyente, que se activan, precisamente, para no abordarlos.

quién quiera oírlos que la celebración de un referéndum de autodeterminación (binario sobre la independencia) es «inevitable (sic)»³, nos obligan a no ser ingenuos sobre la voluntad real de acuerdos, siempre producto, para no ser imposición o despotismo, de cesiones mutuas. Es decir, más compromiso entre identidades plurales y menos construcción de una voluntad popular homogénea e inequívoca, siempre falseada, nunca realmente existente. En definitiva, y como reflexión final de una obra tan enciclopédica, poliédrica y estimulante, aunque el *Balance* de la democracia constitucional española no puede dejar de ser singularmente positivo, si queremos avanzar tampoco sirve dormirnos en los laureles. Nuestra responsabilidad sigue siendo actualizar el modelo, no destruir la Constitución: a saber, reforzar sus valores fundamentales dentro de los límites intangibles de todo constitucionalismo democrático (art. 168 desde el art. 10 CE)⁴. Esta reforma de la Constitución sí que es *inevitable*. Y, aquí y ahora, la única *perspectiva* para hacer más viva y querida, es decir, aún más plena, nuestra democracia⁵.

José A. Sanz Moreno

Universidad Complutense de Madrid

EL ESTADO DE DERECHO COMO RAZÓN DELIBERATIVA

MARIANO C. MELERO DE LA TORRE: *Legalidad como razón pública. Una teoría de constitucionalismo desde el modelo «commonwealth»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, 335 págs.

El autor se había dedicado anteriormente al estudio de uno de los valores más sólidos de la tradición liberal en el pasado siglo con su *Rawls y la sociedad liberal*⁶. Este esfuerzo de análisis sistemático y crítico del más

³ Por ejemplo, las numerosas declaraciones del presidente de la Generalitat, Pere Aragonès, en ese sentido, o de Oriol Junqueras.

⁴ A pesar de la consolidada —pero errática— jurisprudencia del TC: su interpretación autodestructiva de la Constitución española sin límites materiales de ningún tipo (ver, por todas, STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 12).

⁵ «*Democracia entera*», añadió mi madre —con 93 años— cuando leía para ella el final de esta recensión, estando medio dormida. Y que así conste como homenaje a todas esas madres/padres de la *constitución* que —anónima y vitalmente— hicieron realidad la nuestra.

⁶ Mariano C. Melero, *Rawls y la sociedad liberal* (prólogo de Javier Muguerza), Madrid, Plaza y Valdés, 2010, 465 págs.

quién quiera oírlos que la celebración de un referéndum de autodeterminación (binario sobre la independencia) es «inevitable (sic)»³, nos obligan a no ser ingenuos sobre la voluntad real de acuerdos, siempre producto, para no ser imposición o despotismo, de cesiones mutuas. Es decir, más compromiso entre identidades plurales y menos construcción de una voluntad popular homogénea e inequívoca, siempre falseada, nunca realmente existente. En definitiva, y como reflexión final de una obra tan enciclopédica, poliédrica y estimulante, aunque el *Balance* de la democracia constitucional española no puede dejar de ser singularmente positivo, si queremos avanzar tampoco sirve dormirnos en los laureles. Nuestra responsabilidad sigue siendo actualizar el modelo, no destruir la Constitución: a saber, reforzar sus valores fundamentales dentro de los límites intangibles de todo constitucionalismo democrático (art. 168 desde el art. 10 CE)⁴. Esta reforma de la Constitución sí que es *inevitable*. Y, aquí y ahora, la única *perspectiva* para hacer más viva y querida, es decir, aún más plena, nuestra democracia⁵.

José A. Sanz Moreno

Universidad Complutense de Madrid

EL ESTADO DE DERECHO COMO RAZÓN DELIBERATIVA

MARIANO C. MELERO DE LA TORRE: *Legalidad como razón pública. Una teoría de constitucionalismo desde el modelo «commonwealth»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020, 335 págs.

El autor se había dedicado anteriormente al estudio de uno de los valores más sólidos de la tradición liberal en el pasado siglo con su *Rawls y la sociedad liberal*⁶. Este esfuerzo de análisis sistemático y crítico del más

³ Por ejemplo, las numerosas declaraciones del presidente de la Generalitat, Pere Aragonès, en ese sentido, o de Oriol Junqueras.

⁴ A pesar de la consolidada —pero errática— jurisprudencia del TC: su interpretación autodestructiva de la Constitución española sin límites materiales de ningún tipo (ver, por todas, STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 12).

⁵ «*Democracia entera*», añadió mi madre —con 93 años— cuando leía para ella el final de esta recensión, estando medio dormida. Y que así conste como homenaje a todas esas madres/padres de la *constitución* que —anónima y vitalmente— hicieron realidad la nuestra.

⁶ Mariano C. Melero, *Rawls y la sociedad liberal* (prólogo de Javier Muguerza), Madrid, Plaza y Valdés, 2010, 465 págs.

representativo baluarte de la tradición liberal, desde John Stuart Mill en el siglo XIX, dotaba a Melero de un amplio conocimiento de la filosofía política sustantiva liberal y, también, de las objeciones comunitaristas de sus críticos. Quedaba situado ante quizás el problema más atractivo de la filosofía práctica: la reconstrucción de una moralidad política en las sociedades democráticas. El esfuerzo teórico desarrollado le aportaba un bagaje variado y adecuado para futuras investigaciones. Rawls le situaba en el desmarque respecto de las tradiciones utilitarista e intuicionista. Pero, sobre todo, abría el pensamiento de Melero hacia la idea de «razón pública». Una idea que ya le situaba ante dilemas teóricos que reaparecen ahora en su reciente libro. El uso público de la razón proporcionaba, en la teoría rawlsiana, un consenso justificativo de las «esencias constitucionales» y las «cuestiones de justicia básica» del liberalismo político. Pero el propio Rawls había desplazado su teoría hacia los planteamientos de la democracia deliberativa en un giro teórico ante el republicanismo de Jürgen Habermas. En expresión de Javier Muguerza, Mariano Melero afrontaba, ya en aquella obra importante, una interpretación original y exhaustiva no solo de las categorías rawlsianas de la «justicia como equidad» y la «neutralidad política», sino también se adentraba en la concepción deliberativa de signo individualista del profesor de Harvard.

Ahora se sitúa más allá de Rawls, ya que el razonamiento judicial del Tribunal Supremo que el profesor de Harvard concibe como «paradigma de la razón pública» se ciñe al modelo norteamericano de constitucionalismo. Melero cambia, por ello, de ángulo de visión: dirige su mirada hacia el modelo *commonwealth* de constitucionalismo (pp. 160, 161). Además, en el presente libro, se produce un desplazamiento de la filosofía moral a la filosofía jurídica. El lector encuentra no solo un modelo plausible del papel de los jueces en la interpretación y aplicación del derecho, sino también, más decididamente, cuál es la relación más favorable entre los tres poderes del Estado de derecho dentro de una concepción deliberativa de razón pública. El modelo constitucional real de su propuesta teórica es el modelo «commonwealth». Al modelo arraigado históricamente en Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia y Canadá se dedica la primera parte del libro (capítulos II y III). Pero no se trata de un estudio de derecho comparado o un análisis de uno de los «grandes sistemas jurídicos» en expresión de Mario Losano. El estudio de Mariano Carlos Melero de los tres modelos de justicia constitucional quiere situar, finalmente, su propuesta teórica más allá de las limitaciones del modelo liberal de justicia de John Rawls y de las aporías republicanas de Carlos Santiago Nino y Jürgen Habermas.

Los tres modelos de justicia constitucional —norteamericano, europeo y *commonwealth*— aparecen en su trabajo bajo la cultura de la justificación. A mediados del siglo XX, el marco constitucional pasó de una cultura de la

autoridad a una cultura de la justificación. La autoridad de los poderes del Estado resultó ser condición necesaria pero no suficiente de su actuación: no solo requieren ser competentes, sino actuar de acuerdo a la proporcionalidad (capítulos V y VI). Han de justificar sus decisiones con razones sustantivas y no ser meros soberanos. Todos los modelos de justicia constitucional desarrollan una cultura de la justificación. Melero destaca que difieren en la extensión y enfoque de este requerimiento: en el modelo norteamericano no se implantó la reconstrucción teórica de John Rawls, pues los derechos no se consideran absolutos (defiende los principios protectores de la autonomía individual, pero no se reconoce la constitucionalidad de los derechos sociales, económicos y culturales). En el modelo europeo, se obliga a la intervención del Estado en la promoción socioeconómica para la transformación social del país y por la centralización del control de constitucionalidad en el Tribunal Constitucional. Finalmente, en el modelo *commonwealth*, Melero encuentra el modelo más genuino de colaboración entre los tres poderes del Estado para procurar la justicia pública.

En este último modelo, se avanza más y más decididamente que en los modelos americano y europeo en la colaboración de los poderes públicos para favorecer una moralidad política que encierre reciprocidad, equidad y respeto a las personas. El modelo *commonwealth* no se limita a los derechos civiles—dentro del argumento de Melero— y se extiende a los derechos políticos, económicos, sociales y culturales. El modelo europeo es el más garantista, pues legisladores y jueces se someten a la autoridad interpretativa del Tribunal Constitucional. El modelo americano sitúa al Tribunal Supremo por encima del Parlamento, pero sus interpretaciones se limitan a ser jurisdiccionales y de alcance legislativo muy inferior al Parlamento. El modelo *commonwealth* representa la colaboración entre las interpretaciones de los tres poderes con respeto y complementariedad. Aquí no se trata de una independencia negativa de los jueces, defensora de su específica competencia judicial, sino de una independencia positiva, contribuidora de las tareas de gobierno. Ya no se da una separación tajante entre crear e interpretar el derecho, entre actividad judicial y actividad legislativa. Los poderes del Estado realizan una contribución deliberativa y no mutuamente excluyente para impulsar una cultura constitucional pública y racional. El Tribunal Constitucional no veta las legislaciones parlamentarias por inconstitucionales, sino que realiza una función creativa, pedagógica y dirigida al futuro para fortalecer la justificación de las decisiones de gobierno.

Melero participa de la convicción de que «los legisladores que gobiernan con los jueces constitucionales acaban razonando como ellos» (p. 170). Más allá de las coincidencias entre el modelo europeo y el modelo *commonwealth* en la garantía realizada de las tres generaciones de derechos, el modelo europeo constitucionaliza la iniciativa parlamentaria con obligaciones de procedencia

judicial. Se trata de una serie de mandatos que predeterminan la actividad parlamentaria, venidos de la autoridad suprema del Tribunal Constitucional. La judicialización del sistema *commonwealth* se caracteriza, en cambio —dentro del argumento de Melero—, no solo por la proporcionalidad de las decisiones, sino también por la «deferencia debida»: la última palabra en los disentimientos entre Gobierno, jueces y Parlamento la tiene este último. La cuestión central no es quién tiene la autoridad final para decidir, como en la concepción constitucional tradicional, sino qué requisitos debe reunir una limitación justificada de los derechos. En el modelo colaborativo, sobre el que Melero llama nuestra atención, se trata de establecer robustos mecanismos institucionales que comparten la responsabilidad en la protección y desarrollo de los derechos humanos (p. 172).

Melero realiza una exposición metódicamente impecable y materialmente excelente de la aportación del modelo *commonwealth* al constitucionalismo político y al constitucionalismo jurídico. Su contribución es fundamental pues la discusión suele saldarse entre ambos modelos constitucionales diferenciados. El primero centrado en la autoridad; el segundo, en la justificación. El modelo *commonwealth* representa su propuesta más factible de «legalidad como razón pública» en el siguiente sentido: «Para la legalidad como razón pública, *los principios constitucionales son los principios inherentes al orden jurídico entendido como una práctica de deliberación pública*. El orden jurídico implica una “cultura de la transparencia” (*ethos of accountability*), donde los que ejercen el poder por medio de Derecho se someten a él, asumiéndolo como una restricción» (p. 175).

Desde el principio de su reflexión, Melero toma distancias no solo con el constitucionalismo político, sino también con el constitucionalismo jurídico. El Tribunal Constitucional no puede ser solo una muralla infranqueable a las extralimitaciones posibles de las mayorías contra la moralidad prepolítica. Este libro subraya que la «legalidad como razón pública» concibe el control de constitucionalidad bajo la legitimidad de la igualdad política. El control judicial de constitucionalidad no es una limitación autoritativa al legislador, sino el brazo institucional que solicita siempre la justificación de las decisiones públicas. No es un poder que debilite la democracia, sino un mecanismo de deliberación racional que puede impugnar las disposiciones legislativas y los actos administrativos discrecionales. La deliberación se extiende, en el modelo aireado por Melero, a las actuaciones judiciales y de los tribunales superiores. La deliberación no se restringe a las asambleas representativas y al ejercicio del voto como pretende el constitucionalismo político (p. 33). Dice así: «Según la legalidad como razón pública, una democracia deliberativa tiene por objeto institucionalizar una cultura de la justificación. En esta clase de cultura jurídica, el foro judicial forma parte consustancial de la deliberación colectiva que

produce y modifica las leyes. Esta deliberación comienza en la esfera pública “débil” del debate público general, para pasar luego a la esfera pública “fuerte” de los partidos políticos y el Parlamento. Una vez promulgada, la legislación se concreta a través de un debate racional ulterior, que acontece en sede judicial (y en los tribunales cuasi-judiciales de la administración), donde la legislación debe mantenerse constantemente abierta a la experiencia pública. Es a esta deliberación en el foro judicial (y administrativo) a la que cabe llamar segunda parte de la democracia deliberativa» (pp. 188,189). Los jueces amplían el marco deliberativo abierto por los ciudadanos en el Parlamento y el Gobierno a una esfera más amplia que profundiza y mejora la calidad de la razón pública.

El modelo *commonwealth* es presentado por Melero como una evolución de la tradición del *common law*. Esta tradición conllevaba la obligación de justificar las decisiones administrativas y judiciales. El modelo *commonwealth* no hizo sino patentizar esta obligación de proporcionalidad. Los jueces eligen las interpretaciones más compatibles con la legalidad en sus decisiones. El *common law* es, dentro de este razonamiento de Melero, un repositorio de razonamientos en el proceso de interpretación y aplicación del derecho en el tiempo. Desde el punto de vista de la «legalidad como razón pública», las decisiones judiciales se justifican dentro de una concepción que interpreta el derecho como realización de la justicia y no desde la validez meramente empírica. La moralidad del razonamiento judicial trae a la superficie los principios o estándares inmanentes al *common law*. Fuller y Dworkin —al que Melero dedicó *Dworkin y sus críticos: el debate sobre el imperio de la ley* (2012)⁷— aportan la visión *common law* de razonamiento jurídico desde la posición de los operadores jurídicos. La tradición del *common law* observa al derecho como parte de una «razón» colectiva artificial, dentro de la exposición de este libro, en vez de resultado de una razón individual natural. Es razón artificial, nos dice Melero, porque se sustancia en el material jurídico existente al decidir judicialmente. La posición del autor de *Legalidad como razón pública. Una teoría de constitucionalismo desde el modelo commonwealth* es distante del positivismo de Hart, que considera esta suposición de una «racionalidad artificial» como una «ficción infantil». Melero supone que es una ficción, pero una ficción útil. Me parece que está lejos del empirismo de Hart, pero no de la validación que Kelsen realiza de ficciones útiles como la «soberanía popular» para comprender, en última y fundamental instancia, el ordenamiento jurídico y la democracia. Melero no sigue a Hart cuando considera fuertemente

⁷ Mariano C. Melero *Dworkin y sus críticos: el debate sobre el imperio de la ley*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, 308 págs.

discrecionales las decisiones judiciales —cuasi legislativas— en los casos difíciles. Adopta, en cambio, la propia visión de los jueces *common law* cuando desarrollan su práctica como operadores. En cualquier caso, supone que esta ficción es necesaria para que los participantes actúen cara a la plausibilidad de la práctica.

Esta concepción de la tradición del *common law* como razón pública puede ser objetable desde la propia tradición inglesa del pensamiento político. Me parece que encierra una valoración muy diversa a la codificadora de Bentham para evitar que «a río revuelto» de la tradición inescrutable por caótica «ganasen los pescadores» jueces *ad honorationem* y abogados frente al inerme ciudadano. Pero la posición de Melero acerca de esta tradición jurídica no deja de resultar plausible. Si seguimos el sobresaliente argumentario de Melero, el modelo *commonwealth* refuerza la visión colaborativa de jueces con representantes elegidos ya anunciada por la tradición *common law*. No se trata aquí de la consolidación de las soberanías respectivas, sino de la colaboración dentro del *rule of law*. La «legislación como razón pública» no establece una separación de poderes, sino que imprime la colaboración de representantes y jueces cara a la consolidación de los principios del *common law* y la elusión del reforzamiento no racional de la voluntad mayoritaria. Los jueces deben superar la sumisión a una supuesta soberanía del Parlamento. Melero muestra cómo las cartas canadienses de 1960 y 1982 establecen la obligada justificación del Parlamento cuando desee establecer limitaciones a los derechos reconocidos por los tribunales, de la misma manera que la ley inglesa de derechos humanos refuerza la interpretación judicial y conduce a evitar que se plieguen decididamente a la soberanía parlamentaria.

Mariano Melero, en cualquier caso, es consciente de que defiende una interpretación de la tradición del *common law* no al uso. A. Dicey y D. Dyzenhaus le sirven, con diferencia temporal en sus aportaciones, para postular la empresa judicial activa no sometida al Parlamento. Y ello es así porque la Constitución abarca reglas escritas y no escritas que los jueces deben poner de manifiesto más allá de lo legislado. Por supuesto, la legalidad establece restricciones efectivas a la toma de decisiones tanto legislativas como judiciales. Pero los contenidos morales sustantivos son producto de una deliberación pública —del legislador, pero también del Gobierno, los jueces y los propios ciudadanos— que no queda encapsulada en la constitución escrita y la legislación ordinaria. Esta apertura de la constitución —con cierta fraternidad conceptual, en mi opinión, con el concepto de *constitución abierta* de Peter Häberle— procura una mayor protección de los derechos sociales y económicos.

A. Bickel le aporta a Melero una bella iconografía antigua, apropiada para representar el reparto de papeles entre el poder legislativo y el judicial: Sócrates y el círculo socrático. El diálogo entre el poder legislativo y el poder

judicial no es entre iguales que poseen el mismo derecho a actuar de acuerdo con sus respectivas interpretaciones de la constitución. El Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional interpretan el papel de Sócrates, mientras que los estudiantes, que desempeñan el papel activo y relevante instigados por el sabio en la ciudad, son representados por el Parlamento. El Tribunal Supremo ofrece sentencias finales preceptivas, pero no tiene necesariamente la última palabra. Tampoco existe paternalismo de parte de Sócrates, pues los estudiantes pueden desestimar las enseñanzas del sabio e, incluso, desbancarle siempre que asuman las responsabilidades del ateniense.

Me queda alguna duda acerca de hasta qué punto los poderes puedan estar dispuestos a dialogar. Si se caracterizan por su deseo de prevalencia y egocentrismo, no habrá ningún *feedback* entre ambos poderes. Mis dudas son las propias de Bartolomé Clavero. Cuando el historiador del derecho anarquista analiza la «organización de los poderes» en su historia, subraya que lo que caracteriza a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial no es su adjetivo, sino su nominativo. Los tres son poderes, antes que nada, y entonces van a desear prevalecer en vez de entenderse.

La formación filosófica moral ha obrado como un arsenal de ideas en Mariano Carlos Melero. Le ha aportado toda una concepción teórica para encarar la investigación jurídica e, incluso, un método. El autor de *Legalidad como razón pública. Una teoría de constitucionalismo desde el modelo «commonwealth»* marca su posición en este análisis dentro de la filosofía práctica. Creo que realiza una interpretación de Weber dentro del positivismo más empirista. Aquí no le sigo del todo. Si Weber supone que «no puede negarse la legitimidad de un orden jurídico efectivo» (p. 176), dadas sus condiciones de existencia, es a su pesar. Cabe que Weber concluya en que a los ciudadanos no les quede sino obedecer y a los funcionarios no les corresponda sino interpretar y aplicar las normas. Pero se debe a que el avance incontenido del positivismo jurídico supuso una pérdida imparable de fe en el iusnaturalismo revolucionario. Weber incluyó entre las fuerzas conservadoras de esta transformación del derecho natural al derecho positivo a los prácticos del derecho (a los abogados, los políticos y la dogmática jurídica). Indudablemente, era consciente de la seguridad y estabilidad que supone la modernización codificadora del derecho, pero no desconsideraba que en la obediencia al derecho positivo, propugnada tras las revoluciones burguesas, existía una sumisión (acrítica) a la autoridad del derecho positivo. Pero este arranque crítico de Melero al gran teórico de la «autoridad» no afecta a la fortaleza y sugestión de su argumento. Mariano Melero sí concede que Jürgen Habermas, prosélito de Weber, postula una legitimidad sustantiva y no solo procedimental. La «legitimidad como razón pública» supone una justificación del derecho en los principios democráticos, deudora de la acción comunicativa de Habermas. Dentro de esta concepción, existe una producción cívico-colectiva

tanto del derecho positivo como de la moralidad. El derecho no es solo una ordenación obligatoria de intereses, sino una coordinación de valores intersubjetivos racionalmente motivada. Jürgen Habermas y Carlos Santiago Nino le aportan a Melero un poderoso argumento para consolidar una legalidad fruto de la discusión intersubjetiva. Algo que presupone el valor epistémico de la democracia. Así es siempre que los derechos *a priori* sean considerados como prerrequisitos del proceso democrático. Precisamente el genial argentino abre una línea fértil para la fundamentación de la «legalidad como razón pública» de Melero frente al individualismo racional de John Rawls cuando este último fía a la «posición original» y el «velo de la ignorancia» el descubrimiento de los dos principios de justicia como equidad. Nino niega la supremacía judicial sobre los procesos deliberativos democráticos y abre paso a la deferencia debida de los jueces al Parlamento electo. Las posiciones del filósofo argentino son viga maestra del edificio teórico de Melero. Así es porque descarta también tanto el constructivismo ontológico de Jürgen Habermas como el populismo moral. Por ello, Nino acepta la revisión de las decisiones colectivas por los jueces cuando las leyes democráticas afecten a los requisitos que garantizan el valor epistémico de la democracia. Pero Melero toma distancia de Habermas y Nino porque no permiten una concepción colaborativa del constitucionalismo. Melero no suscribe el supuesto divorcio entre la racionalidad legislativa y la racionalidad judicial al que aquellos avocan. Existe, en cambio, una producción judicial de legislación porque la interpretación de los jueces crea derecho dentro de su argumento. El juez aplica y desarrolla el derecho en la visión de A. Kavanagh que suscribe Melero. Por ello, existe una segunda parte de la democracia deliberativa cuando los jueces evalúan las razones de las partes en sede judicial y administrativa.

En el rico argumento de la «legalidad como razón pública», Mariano Melero adopta posiciones fuertes en favor de una tercera vía entre el constitucionalismo jurídico y el constitucionalismo político (pp. 32, 33, 151-154). Observa un modelo de control judicial que, lejos de debilitar la democracia, la dinamiza y la refuerza porque «defender una voz «fuerte» para los jueces no implica necesariamente abogar por la supremacía judicial», no hay juego de suma cero entre el legislativo y el judicial, siempre deben ganar protección los derechos fundamentales (pp. 27, 163). Revisa la doctrina iusfilosófica de Comanducci, Alexy, Ferrajoli y Coleman a Prieto, Atienza, Moreso y Ródenas (pp. 34-46). Adopta una visión cosmopolita acerca de las responsabilidades de los Estados y el derecho internacional en la protección de los derechos humanos (pp. 48, 49). Analiza las formas institucionales del modelo *commonwealth* como fórmula constitucional híbrida con la mirada puesta en legislaciones y jurisprudencias claves de Canadá, Nueva Zelanda y Australia (pp. 53-81). Subraya el papel decisivo de los poderes electos en la protección de los derechos (p. 87). Formula su tesis básica sobre la legalidad como

«imperio de la ley» (pp. 159, 160). Realiza una incursión muy sugestiva sobre derechos fundamentales, proporcionalidad y deferencia debida (pp. 233-313). El método empleado, la documentación expuesta, la formación académica acumulada, la reflexión desarrollada, la escritura diáfana ejercitada muestran una línea de trabajo sobresaliente. Se ponen en marcha en este excelente trabajo y hacen esperable que prosiga una aportación muy sólida. Melero tendrá futuros logros en la investigación constitucional a los que debemos estar muy atentos.

Julián Sauquillo

Universidad Autónoma de Madrid

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ: *Los efectos de la crisis del COVID-19 en el Derecho constitucional económico de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons; Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, 174 págs.

La colección Debates Constitucionales, lanzada en 2017 y coeditada por Marcial Pons y la Fundación Manuel Giménez Abad, recoge ya dieciocho títulos que abordan aquellos temas nucleares de la disciplina constitucional. Y pocas cosas hay más nucleares actualmente para esta disciplina que el proceso de integración europeo y su derecho económico, que ha terminado por condicionar, por completo, el ciclo presupuestario de los Estados miembros. Si el Parlamento moderno nace y se consolida de la mano del fenómeno presupuestario, hoy en día no es posible entender este si no se tiene presente el derecho de la Unión.

La obra de Aranda Álvarez, de la que se da cuenta en las líneas que siguen, forma parte de la antedicha colección y aborda, precisamente, esta problemática esencial para el derecho constitucional. Además, el autor no pierde en ningún momento de perspectiva el enfoque nacional y combina la regulación europea de este particular con la repercusión que la misma ha tenido en nuestro país.

Si el título de la obra de Aranda es sugestivo (*Los efectos de la crisis del covid-19 en el Derecho constitucional económico de la Unión Europea*), más lo es, si cabe, el subtítulo que lo acompaña: «Una oportunidad para repensar la relación entre estabilidad presupuestaria y gasto público». El contenido de la monografía, desde luego, está a la altura del encabezamiento, pues abarca en sus 172 páginas los tres tiempos verbales de la problemática abordada, reflexionando sobre la misma en pasado, presente y futuro.

En pasado porque el autor estudia, con perspectiva crítica, la regulación histórica que se ha acometido a nivel europeo del fenómeno presupuestario.

«imperio de la ley» (pp. 159, 160). Realiza una incursión muy sugestiva sobre derechos fundamentales, proporcionalidad y deferencia debida (pp. 233-313). El método empleado, la documentación expuesta, la formación académica acumulada, la reflexión desarrollada, la escritura diáfana ejercitada muestran una línea de trabajo sobresaliente. Se ponen en marcha en este excelente trabajo y hacen esperable que prosiga una aportación muy sólida. Melero tendrá futuros logros en la investigación constitucional a los que debemos estar muy atentos.

Julián Sauquillo

Universidad Autónoma de Madrid

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ: *Los efectos de la crisis del COVID-19 en el Derecho constitucional económico de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons; Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, 174 págs.

La colección Debates Constitucionales, lanzada en 2017 y coeditada por Marcial Pons y la Fundación Manuel Giménez Abad, recoge ya dieciocho títulos que abordan aquellos temas nucleares de la disciplina constitucional. Y pocas cosas hay más nucleares actualmente para esta disciplina que el proceso de integración europeo y su derecho económico, que ha terminado por condicionar, por completo, el ciclo presupuestario de los Estados miembros. Si el Parlamento moderno nace y se consolida de la mano del fenómeno presupuestario, hoy en día no es posible entender este si no se tiene presente el derecho de la Unión.

La obra de Aranda Álvarez, de la que se da cuenta en las líneas que siguen, forma parte de la antedicha colección y aborda, precisamente, esta problemática esencial para el derecho constitucional. Además, el autor no pierde en ningún momento de perspectiva el enfoque nacional y combina la regulación europea de este particular con la repercusión que la misma ha tenido en nuestro país.

Si el título de la obra de Aranda es sugestivo (*Los efectos de la crisis del covid-19 en el Derecho constitucional económico de la Unión Europea*), más lo es, si cabe, el subtítulo que lo acompaña: «Una oportunidad para repensar la relación entre estabilidad presupuestaria y gasto público». El contenido de la monografía, desde luego, está a la altura del encabezamiento, pues abarca en sus 172 páginas los tres tiempos verbales de la problemática abordada, reflexionando sobre la misma en pasado, presente y futuro.

En pasado porque el autor estudia, con perspectiva crítica, la regulación histórica que se ha acometido a nivel europeo del fenómeno presupuestario.

Como es sabido, el derecho presupuestario en Europa bebía, hasta bien entrado el S. xx, de fuentes keynesianas. Y el gasto público estaba comprometido con la consolidación del Estado del bienestar. En este sentido, resulta de especial interés el pasaje en el que Aranda aborda el papel jugado en nuestro sistema por el art. 31.2 CE, que se erigió en una suerte de principio de justicia material en el gasto público (pp. 30-37).

Sin embargo, fundamentalmente tras la aprobación del Tratado de Maastricht, este escenario va a verse alterado tras la incorporación al ordenamiento europeo —de la mano del ordoliberalismo y de la economía constitucional— del principio de estabilidad presupuestaria. En consecuencia, el autor repasa la configuración originaria del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997), su efímera y discreta reforma en 2005 —ideada con el propósito de flexibilizar el sistema— y el reforzamiento del modelo a partir de 2011, como respuesta institucional a la crisis económica de 2008.

Aranda subraya con acierto las principales debilidades del sistema, entre las que destaca, por ejemplo y entre muchas, la falta de racionalidad en la elección de los límites estipulados al déficit nominal y a la deuda (p. 67). Sin embargo, quiero detenerme en otra cuestión, que creo de especial trascendencia y con la que solo puedo coincidir con el autor. Aranda se muestra especialmente crítico con el hecho de que la regulación de un férreo sistema de disciplina fiscal haya sido implementado sin acordar una armonización fiscal a nivel europeo (p. 75). En efecto, sabido es que la estabilidad presupuestaria, cuando se combina con la autonomía financiera, provoca una carrera fiscal a la baja y un debilitamiento del Estado social —por ser precisamente ambas técnicas defendidas por la economía constitucional para combatir el «Leviatán gubernamental»—.

Pero la obra de Aranda, como adelantaba, también piensa en presente. Y uno de sus principales valores añadidos es el acertado repaso que realiza el autor de la compleja respuesta jurídica dada por las instituciones europeas, desde el punto de vista presupuestario, a la crisis económica desencadenada por la COVID-19. Un conjunto de mecanismos y decisiones voluminosos, tanto en número como en la cuantía de los recursos movilizadas, que el autor aborda con detalle y precisión.

En este sentido, Aranda analiza las medidas adoptadas con celeridad por las autoridades europeas, con un horizonte temporal de corto plazo, para hacer frente a las consecuencias económicas de los primeros compases de la crisis sanitaria. Entre ellas, destaca la activación de la cláusula general de salvaguarda contemplada, tanto en el pilar preventivo como en el represivo, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (pp. 85 y ss.). Igualmente, cabe referirse a la puesta en marcha de diferentes medidas de impulso económico como, por ejemplo, aquellas de carácter laboral diseñadas para evitar los despidos masivos o el

peculiar tratamiento que recibieron las ayudas de Estado para sectores especialmente afectados por la crisis, con base en el artículo 107.2 b) TFUE (p. 100 y ss.). En todo caso, estamos ante un conjunto de medidas que no comportaron un cambio sustancial en la lógica del sistema, pues como vemos encontraron un anclaje normativo sólido en disposiciones ya existentes. No obstante, su posible perpetuación en el tiempo, que comienza a constatarse, también puede terminar por comportar una alteración del funcionamiento del modelo.

Sin embargo, más relevante resulta señalar que, junto a estas medidas —en principio— de carácter cortoplacista, han sido adoptadas otras que despliegan sus efectos en un horizonte temporal más amplio, y que pueden comportar un cambio no ya en el funcionamiento, sino en los fundamentos de la Unión Económica y Monetaria. Nos referimos, evidentemente, al Plan de Recuperación para Europa, cuyo estudio es abordado en las últimas páginas de la obra reseñada, y sobre el que el autor apunta una serie de reflexiones de especial interés.

Varias son las cuestiones abordadas en este pasaje final de la monografía, y aunque en algunas ocasiones se trata de medidas que miran por el retrovisor al no desprenderse por completo de la lógica anterior, es incuestionable que pueden constituir un punto y aparte en las políticas presupuestarias de la Unión. Decimos que algunas de estas medidas continúan mirando al pasado porque, por ejemplo, el Reglamento que regula el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Reglamento (UE) núm. 2021/241), contempla la posibilidad de suspender a un Estado miembro los pagos del fondo cuando se constate que no ha tomado medidas efectivas para corregir su déficit excesivo, o cuando incumpla determinadas obligaciones introducidas en el ordenamiento de la Unión por el *six pack* y el *two pack* (p. 131). Además, la condicionalidad a la que queda supeditada la recepción de estos recursos rima, en cierto modo, con la propia del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y de sus memorándums de Entendimiento, que sirvió de soporte normativo para rescatar a algunos Estados miembros a partir del año 2012 (p. 60 y ss.).

Es cierto, en todo caso, que ahora la condicionalidad exigida para la percepción de las ayudas europeas no comporta la aprobación de severos programas de ajuste —tasas de reposición en el sector público, privatizaciones...—, pero en el caso español sí que se ha visto comprometido, al igual que en la crisis anterior, la reforma del sistema de pensiones. En todo caso, en 2021 el rasgo más significativo de la condicionalidad es que permite supeditar la percepción de la ayuda al respeto de los principios que caracterizan al Estado de derecho (p. 151 y ss.). Una posibilidad que se había comenzado a indagar en el año 2018, pero que solo ha podido cristalizar en el marco de las excepcionales circunstancias acaecidas tras la primavera de 2020 —Reglamento (UE, Euratom) núm. 2020/2092—.

Muy posiblemente, el hecho de que la pandemia haya repercutido de manera similar en todo el territorio de la Unión ha terminado por desencadenar una respuesta institucional diferente a la dada durante la crisis económica de 2008. Es más, esta circunstancia parece haber favorecido la exégesis flexible de algunas normas de derecho originario que, hasta la fecha, eran interpretadas con rectitud germánica.

Nos referimos, por ejemplo, al papel que puede jugar el Banco Central Europeo en los mercados de deuda para hacer frente a necesidades de financiación excepcionales (p. 141 y ss.), estando todavía por ver, además, si la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Public Sector Purchase Programme —articulado para hacer frente a la crisis financiera de la pasada década— se extiende al Pandemic Emergency Purchase Programme —también recurrido por la formación política AfD—. Por otro lado, también merece ser destacado el esfuerzo interpretativo realizado en lo que respecta al artículo 310 TFUE —cuya literalidad impedía, *a priori*, que la financiación del presupuesto europeo tuviese lugar recurriendo a préstamos en los mercados que generasen deuda pública (pp. 137-138)—.

Todas estas circunstancias no pasan desapercibidas para el autor, quien ve en las mismas un proceso de reconstitución económica en la Unión, por el cual, frente a la lógica de mercado, se ha comenzado a dar más valor a los principios del Estado social y democrático de derecho. Todo apunta a que el derecho presupuestario de la Unión Europea está sufriendo un cambio que, si bien todavía embrionario, parece consolidarse progresivamente. Y aunque quizás sea todavía demasiado pronto para realizar afirmaciones concluyentes, tampoco puede dejar de evidenciarse, como hace Elviro Aranda, que el otrora dogma de la estabilidad presupuestaria ha comenzado a comportarse como un principio más —a ponderar con otros—, en lugar de como una verdad absoluta.

Pablo Guerrero Vázquez
Universidad de Zaragoza

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: *El Parlamento Europeo: una experiencia única*, Madrid, Wolters Kluwer, 2020, 243 págs.

El libro que tengo la satisfacción de recensionar se ocupa del Parlamento Europeo. Su autor, Juan Fernando López Aguilar, no solo es un consolidado profesor de Derecho Constitucional, titular de una Cátedra Jean Monnet de Derecho Europeo, sino que es también un europarlamentario de dilatada trayectoria, como evidencia su experiencia como presidente de la Comisión de Libertades, Justicia e Interior (LIBE) del Parlamento Europeo desde 2009

Muy posiblemente, el hecho de que la pandemia haya repercutido de manera similar en todo el territorio de la Unión ha terminado por desencadenar una respuesta institucional diferente a la dada durante la crisis económica de 2008. Es más, esta circunstancia parece haber favorecido la exégesis flexible de algunas normas de derecho originario que, hasta la fecha, eran interpretadas con rectitud germánica.

Nos referimos, por ejemplo, al papel que puede jugar el Banco Central Europeo en los mercados de deuda para hacer frente a necesidades de financiación excepcionales (p. 141 y ss.), estando todavía por ver, además, si la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Public Sector Purchase Programme —articulado para hacer frente a la crisis financiera de la pasada década— se extiende al Pandemic Emergency Purchase Programme —también recurrido por la formación política AfD—. Por otro lado, también merece ser destacado el esfuerzo interpretativo realizado en lo que respecta al artículo 310 TFUE —cuya literalidad impedía, *a priori*, que la financiación del presupuesto europeo tuviese lugar recurriendo a préstamos en los mercados que generasen deuda pública (pp. 137-138)—.

Todas estas circunstancias no pasan desapercibidas para el autor, quien ve en las mismas un proceso de reconstitución económica en la Unión, por el cual, frente a la lógica de mercado, se ha comenzado a dar más valor a los principios del Estado social y democrático de derecho. Todo apunta a que el derecho presupuestario de la Unión Europea está sufriendo un cambio que, si bien todavía embrionario, parece consolidarse progresivamente. Y aunque quizás sea todavía demasiado pronto para realizar afirmaciones concluyentes, tampoco puede dejar de evidenciarse, como hace Elviro Aranda, que el otrora dogma de la estabilidad presupuestaria ha comenzado a comportarse como un principio más —a ponderar con otros—, en lugar de como una verdad absoluta.

Pablo Guerrero Vázquez
Universidad de Zaragoza

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: *El Parlamento Europeo: una experiencia única*, Madrid, Wolters Kluwer, 2020, 243 págs.

El libro que tengo la satisfacción de recensionar se ocupa del Parlamento Europeo. Su autor, Juan Fernando López Aguilar, no solo es un consolidado profesor de Derecho Constitucional, titular de una Cátedra Jean Monnet de Derecho Europeo, sino que es también un europarlamentario de dilatada trayectoria, como evidencia su experiencia como presidente de la Comisión de Libertades, Justicia e Interior (LIBE) del Parlamento Europeo desde 2009

hasta la actualidad. De ahí que, parafraseando a uno de nuestros más destacados cantautores, entendiérase que *sobran los motivos* para reseñar esta obra.

En los distintos capítulos, el autor realiza un exhaustivo estudio jurídico-constitucional de las funciones, organización y funcionamiento del Parlamento Europeo, una institución que hasta la fecha ha recibido una insuficiente atención doctrinal. Su aproximación consiste en confrontar las similitudes y, sobre todo, las diferencias del Parlamento Europeo respecto a los parlamentos nacionales, lo que le permite concluir que estamos ante «una experiencia *única* de parlamentarismo supranacional, multinacional y multilingüe» (p. 60). Por ese motivo, he tratado de hacer mío ese prisma y, a partir de la lectura del libro, destacar aquellas singularidades del Parlamento Europeo que puedan resultar de mayor interés para el lector comparatista.

Una de las peculiaridades del Parlamento Europeo es su doble sede. Efectivamente, su actividad oscila entre Estrasburgo, donde se celebran los exigentes plenos ordinarios una vez al mes, y su sede en Bruselas, donde se reúnen las comisiones y grupos parlamentarios durante tres semanas al mes y se producen los plenos extraordinarios. En la ciudad de Luxemburgo, además, se halla la sede de sus oficinas administrativas y de contabilidad. No es de extrañar que, desde hace décadas, el Parlamento Europeo reivindique recurrentemente la sede única, algo que sin duda serviría para reducir los costes anuales de la institución parlamentaria, así como facilitaría el trabajo de eurodiputados, asesores y personal funcionario, sumidos en un agotador y disfuncional *nomadismo*. La crisis pandémica ocasionada por la COVID-19 ha obligado a desarrollar toda la actividad parlamentaria en la sede de Bruselas, precedente accidental que, no obstante, podría marcar el camino en el futuro.

El sistema electoral es otro de los rasgos excepcionales del Parlamento Europeo. Desde las elecciones europeas de 2004, todos los Estados miembros emplean sistemas proporcionales, ya sea a través de listas o con el peculiar sistema de voto único transferible adoptado por Irlanda o Malta. A partir de ahí, el sistema electoral europeo constituye un caso único en el que los representantes de un mismo órgano representativo son elegidos bajo reglas electorales heterogéneas. Así, aunque la mayoría de países funcionan con circunscripciones únicas, encontramos otros, como Francia, Italia, Bélgica o Irlanda, que han optado por trazar circunscripciones regionales. Se observan también diferencias en cuanto a la fórmula electoral aplicada, predominando D'Hondt, aunque hay países que utilizan otras como Hare o Sainte-Laguë. Igualmente se aprecian disparidades en cuanto al tipo de listas. El modelo más habitual es el de listas desbloqueadas, que permiten al elector manifestar preferencias; pero países relevantes como Alemania, Francia, España, Portugal o Grecia emplean listas cerradas y bloqueadas. En Luxemburgo, incluso, se utiliza un modelo de listas abiertas, donde los electores pueden escoger a candidatos de

distintos partidos. Se encuentran diferencias, por último, respecto a las barreras electorales, que oscilan entre el 5 % en países como Francia, Polonia o Rumanía, el 4 % en Italia, Austria y Suecia, el 3 % en Grecia o el 1,8 % en Chipre. No obstante, aproximadamente la mitad de los Estados miembros, incluida España, no contemplan ningún tipo de umbral, si bien es cierto que nuestro país está obligado a establecer una barrera de entre el 2 % y el 5 % de cara a las elecciones de 2024.

López Aguilar detecta que el Parlamento Europeo exhibe un parlamentarismo con notables diferencias respecto al observado en los Estados miembros. Se caracterizaría por sus dinámicas flexibles, frente a la rigidez reglamentista de los parlamentos nacionales. Su agilidad permite dar cauce a asuntos de actualidad mediante las denominadas «cuestiones de urgencia». El desarrollo de los debates también es reflejo de ese dinamismo, como prueban los turnos de intervención breves y la posibilidad de que los diputados, al hilo de otras intervenciones y de forma espontánea, puedan utilizar las «tarjetas azules» (*blue cards*), y así iniciar sobrevenidamente un debate horizontal.

La institución parlamentaria europea destaca, asimismo, por su carácter desestructurado, a diferencia de los parlamentos nacionales, donde la acción del diputado individualmente considerado está muy condicionada por su encuadramiento en grupos parlamentarios jerárquicos y fuertemente cohesionados. Lógicamente, los grupos parlamentarios del Parlamento Europeo son también el eje central de la actividad parlamentaria, alineados por afinidades ideológicas con vocación transnacional, pero su protagonismo y margen de actuación es considerablemente mayor. En el procedimiento legislativo, por ejemplo, destaca la figura del ponente o *rappporteur*, que, junto a los *shadows* o ponentes en la sombra, pertenecientes a los restantes grupos parlamentarios, se encargan de llevar el peso de la negociación de las iniciativas legislativas. Otra razón del especial relieve de los diputados individuales tiene que ver con la «geometría variable», es decir, el fenómeno habitual de votaciones de resultado impredecible, frente a lo que sucede en la mayoría de parlamentos nacionales, donde la correlación de fuerzas políticas permite anticipar los resultados. Esto se explica, en parte, por la mayor autonomía de los diputados en cuanto al voto, debido a que pueden invocar «excepciones regionales» a la directriz o «línea» de voto acordada por cada grupo, especialmente en aquellos temas sensibles para la «delegación nacional» del país donde fue electo el representante.

Respecto a su organización interna, el Parlamento Europeo presenta abundantes singularidades. Su presidente es elegido de entre sus miembros, por mayoría absoluta en votación secreta, para un período renovable de dos años y medio. Lo habitual es que los dos grupos parlamentarios más nutridos alcancen un acuerdo mediante el cual dos personas de cada uno de sus respectivos grupos se sucedan en la primera y segunda mitades de la legislatura. Existe

una Conferencia de Presidentes, órgano compuesto por los presidentes de los grupos parlamentarios, y que hace las veces de una junta de portavoces, pues se encarga de organizar los trabajos parlamentarios a partir de la programación legislativa, determina el calendario anual de reuniones y, sobre todo, decide el orden del día de cada una de las sesiones. Otro órgano de dirección es la Conferencia de Presidentes de Comisión, órgano rector que decide el reparto entre las distintas comisiones de los proyectos legislativos. En cuanto a los órganos de trabajo, además del pleno, el Parlamento se estructura en veinte comisiones, las más importantes de las cuales son la de Libertades Justicia e Interior y la de Medio Ambiente y Energía, que, respectivamente, concentran el 23% y el 11% de la actividad legislativa del Parlamento. Finalmente, la organización de la institución se completa con el Secretariado del Parlamento Europeo, estructura encabezada por el secretario general y que aglutina al funcionariado permanente (Servicio Jurídico, de Investigación, Documentación y Estudios, Traducción e Interpretación, etc.) y sus agentes temporales (asistentes de los eurodiputados y personal y Secretariado de los grupos parlamentarios).

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa reforzó el papel del Parlamento Europeo en el entramado comunitario, hasta el punto de que es posible afirmar que fue la institución más fortalecida. No en vano, ejerce funciones de legitimación de la dirección política comunitaria al proceder al examen individualizado de cada una de las candidaturas al Colegio de Comisarios —no siendo infrecuente el rechazo de alguna— y participar en la investidura del conjunto de la Comisión. Merece la pena detenerse en la elección del presidente de la Comisión. Corresponde al Parlamento elegir al candidato por mayoría absoluta, tras la propuesta del Consejo Europeo por mayoría cualificada, que debe tener «en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo». Desde hace años, y especialmente desde una decisión de 2018, el Parlamento ha promovido activamente la idea de que el Consejo Europeo, al formular la propuesta, debe hacerla de entre las personas escogidas expresamente como candidatas a la Presidencia de la Comisión por los partidos políticos europeos en las elecciones. Este principio, conocido como *Spitzenkandidat*, naufragó en 2019 en la primera oportunidad en que pudo llevarse a la práctica, pues el Consejo Europeo propuso, y el Parlamento Europeo terminó respaldando, a una candidata *outsider*, Ursula von der Leyen, que no había concurrido a las elecciones. Habrá que esperar a los próximos comicios para comprobar si este principio es enterrado definitivamente o si, por el contrario, es rescatado y cobra fuerza para convertirse en una auténtica costumbre constitucional europea.

El Parlamento también desempeña la función legislativa como colegislador junto con el Consejo. El Tratado de Lisboa amplió ese papel a nuevos

ámbitos legislativos, lo que supone que en la actualidad abarca más de ochenta. Algunos de la máxima relevancia, como el comercio exterior, la energía, el medio ambiente o la Política Agrícola Común. Además, el antiguo III pilar, ahora llamado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, es una de esas políticas que ha dejado de pertenecer al ámbito intergubernamental para pasar al comunitario. Es decir, el Parlamento Europeo adquiere el papel de legislador, en pie de igualdad con el Consejo, en cuestiones tan relevantes como ciudadanía, extranjería, asilo, refugio, gestión común de fronteras exteriores de la UE, política común migratoria, cooperación policial y judicial en materia penal, lucha contra la criminalidad organizada grave y transfronteriza o cooperación antiterrorista. De su examen se ocupa López Aguilar en el capítulo quinto del libro. Así, da cuenta de los relevantes actos legislativos y resoluciones del Parlamento Europeo aprobados en estas materias, así como de los objetivos marcados por las instituciones europeas para esta legislatura 2019/2024, como el desarrollo normativo del Pacto Europeo sobre Migraciones y Asilo o la actualización del Reglamento de Dublín. En este punto, y en un tono crítico que destila preocupación y amargura, el autor realiza un repaso del marco jurídico con el que la Unión Europea (UE) está afrontando los problemas derivados del hecho migratorio, las demandas de asilo y el fenómeno de los refugiados.

También se ocupa de todo lo relativo al *rule of law*. Como es sabido, varios Estados miembros, con Hungría y Polonia a la cabeza, han experimentado regresiones autoritarias hacia «democracias iliberales» en los últimos años. Se trata de regímenes que amenazan los valores y principios consagrados en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), los conocidos como «criterios de Copenhague», que exigen el respeto a los fundamentos básicos del Estado de Derecho, la democracia representativa y la protección de los derechos de personas y minorías. El Parlamento Europeo, y en concreto la Comisión LIBE, han sido especialmente beligerantes ante estas derivas. Entre las iniciativas adoptadas, destaca la incoación del mecanismo contemplado en el art. 7 TUE con relación a Hungría y Polonia (mecanismo extremadamente complejo, que en la fase final exige la unanimidad de los miembros del Consejo, excepto el Estado examinado, para constatar que existe una «violación grave» de los principios del art. 2 TUE), y que puede desembocar en la imposición de sanciones e, incluso, la suspensión del derecho de voto en el Consejo. Cabe destacar otras medidas, como el mandato a la Comisión Europea para condicionar el acceso al presupuesto y fondos europeos al cumplimiento de los estándares del art. 2 TUE; o la iniciativa para articular un ciclo político del Marco de Estado de Derecho, Democracia y Derechos Fundamentales, que, de forma sistemática, general y con periodicidad anual, permita a la Comisión realizar un informe donde examine la legislación y los

proyectos de reforma constitucional de los Estados miembros que puedan incidir sobre los «criterios de Copenhague», y sirva para monitorizar el estado de la cuestión en cada país.

La expansión del ámbito de decisión del Parlamento Europeo ha supuesto, en consecuencia, la de su método de toma de decisiones característico: el procedimiento legislativo ordinario. A grandes rasgos, la iniciativa legislativa corresponde a la Comisión Europea; Consejo y Parlamento Europeo actúan como colegisladores; y, en ocasiones, participan algunas instituciones consultivas como el Consejo Económico y Social o el Comité de las Regiones. Una vez presentada la propuesta legislativa por la Comisión se produce la «primera lectura», que supone su debate y negociación en la comisión legislativa correspondiente, proceso conducido por el *rapporteur* o ponente designado y los *shadows* o «ponentes en la sombra», y que culminará con su votación en el pleno. En caso de discrepancia entre Parlamento y Consejo, se abre una fase de «segunda lectura» en ambas instituciones. Si en la votación de la primera lectura así lo acuerda el pleno del Parlamento, pueden iniciarse las negociaciones tripartitas o *trilogos*, donde la Comisión jugará un papel de mediador para acercar posiciones y consensuar un texto compartido. En caso de que las negociaciones lleguen a un punto muerto, cabe la posibilidad de poner en marcha un «Comité de Conciliación» paritario, una última bala, donde llegar a un acuerdo si así lo decide la mayoría de las respectivas representaciones. En todo caso, el texto finalmente acordado debe recibir el respaldo tanto del pleno del Parlamento cuanto de la mayoría cualificada del Consejo. Para concluir, el texto será firmado y rubricado por las autoridades correspondientes y se procederá a su publicación oficial en el *Diario Oficial de la Unión Europea* con la indicación de la fecha de su entrada en vigor.

¿Adolece el Parlamento Europeo de un déficit democrático? El autor dedica un capítulo a dar respuesta a esta pregunta. La UE es la única organización internacional que puede presumir de contar con un Parlamento multinacional elegido democráticamente, al menos desde el año 1979, de modo que resulta difícil atribuirle hoy ese presunto déficit en la medida en que se trata de la única institución europea directamente elegida, legitimada por el sufragio universal de cuatrocientos treinta millones de ciudadanos europeos (quinientos, con anterioridad al *Brexit*). No puede achacársele otro tipo de déficits de índole funcional en comparación con los parlamentos nacionales, pues ejerce las funciones clásicas que se les presupone a los parlamentos. Como hemos visto, ostenta la función legislativa en muy distintos ámbitos, algunos, incluso, encuadrables en parcelas tradicionalmente asociadas al núcleo de la soberanía estatal. Tampoco puede imputársele falta de relevancia política, pues asume un papel central en la investidura de los comisarios y de la Comisión como órgano colegiado y, a resultas de esa relación de confianza

parlamentaria, ejerce la función de control al Ejecutivo europeo. Ninguna insuficiencia se aprecia, en fin, en la función presupuestaria, donde el Parlamento participa en el debate, enmienda y aprobación del presupuesto europeo. Ya no estamos, pues, ante la otrora asamblea representativa de segundo grado, compuesta por parlamentarios designados por los respectivos parlamentos nacionales, y con funciones meramente deliberativas.

Conuerdo con López Aguilar en que el verdadero déficit que padece el Parlamento Europeo es de carácter comunicativo. La principal carencia de la institución parlamentaria europea radica, ciertamente, en su escasa proyección. Esa débil visibilidad no tiene que ver con la falta de transparencia, sino que está relacionada con la falta de un genuino espacio público europeo donde pueda germinar una auténtica opinión pública europea, gracias, también, a la existencia de medios de comunicación que cubran suficientemente la cotidianidad de la política comunitaria. La pregunta que habría que hacerse, me temo, es hasta qué punto ese déficit de comunicación del Parlamento Europeo —y de las instituciones comunitarias en general— obedece a razones de oferta o si, en realidad, la debilidad de los vínculos entre ciudadanía y Parlamento tiene que ver con un problema de demanda.

En el último capítulo, López Aguilar formula unas reflexiones con motivo de las distintas crisis acontecidas desde la Gran Recesión (refugiados, *Brexit*, COVID-19, etc.). Es aquí donde el tono profesoral deja paso a otro cuasi ensayístico, donde el autor se encasqueta el sombrero político y se explaya en sus críticas al modo en que se ha conducido la UE durante las crisis de la última década. Quiero centrarme aquí en las reformas institucionales que propone el autor sobre la organización y funcionamiento del Parlamento Europeo en el marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, auspiciada por la Comisión Von der Leyen. Coincido en su reivindicación de homogeneizar las reglas electorales de los Estados miembros para las elecciones europeas, cuyo reto más destacado pasa por revitalizar la idea del *Spitzenkandidat*, muy tocada tras desecharse poco después de las elecciones de 2019. También propone que el Parlamento posea una auténtica iniciativa legislativa, así como fortalecer los instrumentos de control a su alcance para exigir la responsabilidad política de la Comisión. Y en lo referente a la función presupuestaria, plantea el razonable acompasamiento del Marco Financiero Plurianual (siete años) con los tiempos del mandato del Parlamento y la Comisión (cinco años), con el fin último de mejorar la rendición de cuentas y consiguiente atribución de responsabilidades políticas por parte de los ciudadanos.

Antes de concluir, me gustaría destacar que se trata de un libro que, al margen de su evidente vocación académica, destila pasión por el parlamentarismo y por el europeísmo, esto es, por la civilización. Con una prosa rutilante, en ocasiones barroca, e impetuosa en algunos pasajes, Juan Fernando López

Aguilar nos transporta en un trayecto que traspasa el perímetro del Parlamento Europeo y que, más bien, ofrece una panorámica del complejo institucional comunitario, amén de reflexionar sobre las crisis europeas recientes. Como buen constitucionalista, recalca aquellas singularidades del Parlamento Europeo que pueden resultar de interés en perspectiva comparada, y trata de esclarecer cuál es la textura del peculiar e intrincado sistema político de la UE. Como buen europeísta, no abdica de su responsabilidad de ofrecer posibles soluciones frente a las amenazas que enfrenta el proceso de integración europea y de bosquejar cuál es el horizonte hacia el que, a su juicio, debería avanzarse. En definitiva, se trata de un libro realmente útil para aquel que quiera aproximarse a la realidad del Parlamento Europeo, ya se trate de un alumno que aspire a adquirir nociones básicas sobre la institución, de un jurista más experimentado que quiera conocer más sobre sus singularidades o, simplemente, de una persona ávida por entender mejor los principales problemas que arrostramos los europeos contemporáneos.

Carlos Fernández Esquer

Universidad Nacional de Educación a Distancia

UNA REIVINDICACIÓN NECESARIA: EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA ÚNICA

MARÍA PILAR GARCÍA ROCHA: *El procedimiento legislativo en lectura única*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2020, 363 págs.

Recensionar un libro es siempre una tarea grata. En este caso, lo es por partida doble. Por quién lo escribe y por el tema que lo protagoniza. En todo caso, como no es lugar para realizar panegíricos, me limitaré a explicar por qué me resulta atractivo el tema, el procedimiento de lectura única. Una explicación que más de uno considerará debida. Estoy seguro de que en alguna ocasión la autora fue interpelada por la elección de un tema en apariencia poco seductor. El procedimiento siempre parece hostil y los denominados procedimientos especiales, se suele escuchar, un tema menor. Precisamente, esa apariencia es presupuesto del primer mérito de la autora. Haber sabido ver detrás de la teórica hostilidad, e incluso marginalidad del tema, lo que de relevante tiene. Importancia que se sustenta tanto en la problemática jurídica que plantea como en su significado no solo en y para el derecho parlamentario, sino, en general, para el ejercicio de las funciones parlamentarias y, especialmente, de la función legislativa.

Como antesala al estricto comentario de la obra, creo pertinente llamar la atención sobre la relevancia que en nuestros días tienen las cuestiones

Aguilar nos transporta en un trayecto que traspasa el perímetro del Parlamento Europeo y que, más bien, ofrece una panorámica del complejo institucional comunitario, amén de reflexionar sobre las crisis europeas recientes. Como buen constitucionalista, recalca aquellas singularidades del Parlamento Europeo que pueden resultar de interés en perspectiva comparada, y trata de esclarecer cuál es la textura del peculiar e intrincado sistema político de la UE. Como buen europeísta, no abdica de su responsabilidad de ofrecer posibles soluciones frente a las amenazas que enfrenta el proceso de integración europea y de bosquejar cuál es el horizonte hacia el que, a su juicio, debería avanzarse. En definitiva, se trata de un libro realmente útil para aquel que quiera aproximarse a la realidad del Parlamento Europeo, ya se trate de un alumno que aspire a adquirir nociones básicas sobre la institución, de un jurista más experimentado que quiera conocer más sobre sus singularidades o, simplemente, de una persona ávida por entender mejor los principales problemas que arrostramos los europeos contemporáneos.

Carlos Fernández Esquer

Universidad Nacional de Educación a Distancia

UNA REIVINDICACIÓN NECESARIA: EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA ÚNICA

MARÍA PILAR GARCÍA ROCHA: *El procedimiento legislativo en lectura única*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2020, 363 págs.

Recensionar un libro es siempre una tarea grata. En este caso, lo es por partida doble. Por quién lo escribe y por el tema que lo protagoniza. En todo caso, como no es lugar para realizar panegíricos, me limitaré a explicar por qué me resulta atractivo el tema, el procedimiento de lectura única. Una explicación que más de uno considerará debida. Estoy seguro de que en alguna ocasión la autora fue interpelada por la elección de un tema en apariencia poco seductor. El procedimiento siempre parece hostil y los denominados procedimientos especiales, se suele escuchar, un tema menor. Precisamente, esa apariencia es presupuesto del primer mérito de la autora. Haber sabido ver detrás de la teórica hostilidad, e incluso marginalidad del tema, lo que de relevante tiene. Importancia que se sustenta tanto en la problemática jurídica que plantea como en su significado no solo en y para el derecho parlamentario, sino, en general, para el ejercicio de las funciones parlamentarias y, especialmente, de la función legislativa.

Como antesala al estricto comentario de la obra, creo pertinente llamar la atención sobre la relevancia que en nuestros días tienen las cuestiones

procedimentales y, en particular, el valor que pueden tener los denominados procedimientos legislativos especiales para resolver algunas de las cuestiones que más preocupan a todos aquellos que desean disponer de leyes correctas y eficaces. El procedimiento, los procedimientos, como cauces formales de elaboración de las leyes, nos deben proporcionar, simultáneamente, los instrumentos para su corrección formal y ayuda imprescindible para evitar que las leyes pierdan su eficacia por la tentación de la retórica. Junto a ello, deben servir tanto a los intereses y necesidades del poder ejecutivo como a las exigencias que conlleva para el Parlamento el adecuado ejercicio de una de sus funciones paradigmáticas. En este sentido, siempre he considerado particularmente relevante el procedimiento de lectura única que en el Parlamento donde trabajo tuvo desde el principio la variante de poder incorporar un plazo de enmiendas, lo que lo hacía particularmente útil. Como institución del derecho parlamentario enfrenta a diversas cuestiones del máximo interés. Así, la relación entre elaboración de las leyes y tiempo, el rol de los órganos rectores, o los derechos de los diputados, en tanto que al sustraer partes nucleares del procedimiento ordinario, el procedimiento de lectura única puede entenderse como una amenaza para los mismos. En mi opinión, este procedimiento y sus posibles variantes tiene hoy más relevancia que nunca, dadas las características del desenvolvimiento en la actualidad de la función legislativa. Curiosamente, hasta ahora no había una obra que enfrentase con voluntad de plenitud lo que significa y los problemas a los que enfrenta.

La profesora García Rocha ordena su trabajo de forma canónica. De esa manera, el lector se encuentra con los antecedentes necesarios y con una sistemática que le permite tanto conocer el fundamento del procedimiento que se analiza como las distintas cuestiones que se suscitan. Alrededor de las mismas, dará testimonio tanto de las diversas opiniones doctrinales como de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Y, como se verá, no dudará en exponer su propia opinión. Desde hoy, el procedimiento de lectura única tiene una lectura global.

Decía que el libro sigue una estructura canónica y, en el mejor sentido de la expresión, simple. El lector lee el libro con facilidad y cada capítulo es precedente necesario de los posteriores. Así, se examinan tanto los presupuestos históricos como los supuestos comparados de Francia, Alemania e Italia. En este caso, resulta de particular interés el análisis de la experiencia comparada. La autora analiza los tres casos posiblemente más significativos para nuestra cultura parlamentaria. Sorprendentemente, la actitud de cada uno de estos ordenamientos frente a la lectura única es diversa, incluso radicalmente diversa. Así, en Francia se trata de un procedimiento casi proscrito; en Alemania existe una cláusula residual en su favor, y en Italia ocupa una posición intermedia, siendo el modelo más cercano al español. El contraste

entre lo previsto en Alemania y Francia resulta de extraordinario interés. En concreto, la generalidad con la que se contempla su utilización en Alemania supone de hecho una alteración radical de las pautas tradicionales del procedimiento tal y como se entiende. Creo que es posible intuir la razón de ello en la necesidad de aprobar las leyes en tiempos más breves. Como durante todo el libro se expone, la cuestión es cómo hacerlo sin quebrar principios parlamentarios esenciales ni los derechos de los diputados. De esta manera, en esta dialéctica entre los modelos francés y alemán se concentrarían todas las tensiones que subyacen a este procedimiento, así como sus ventajas e inconvenientes. Como he indicado, a lo largo de todo el libro late esta tensión para explicar las distintas alternativas que ofrece la interpretación del régimen jurídico de este procedimiento. En todo caso, y por lo que diré al final de estas páginas, creo que en esta ocasión el derecho comparado ofrece algo más que una simple referencia. Nos plantea la modernidad y transcendencia de la disyuntiva que ofrecen los procedimientos abreviados y, en particular, el procedimiento de lectura única.

La autora recoge esas tensiones al analizar los supuestos para los que nuestro ordenamiento prevé la posibilidad de adoptar el procedimiento de lectura única. Su conclusión es clara y de no poca importancia. Los reglamentos del Congreso y del Senado fueron especialmente *generosos* y establecieron unas cláusulas que cabe calificar como muy abiertas y que se explicaban por el hecho que ya a principios de los ochenta del siglo pasado se advirtió de la necesidad de agilizar la elaboración de las leyes.

Antes de continuar, es preciso destacar la relevancia del hecho de que estos procedimientos sean productos de la capacidad de innovación del reglamento parlamentario. Sin duda, esta norma tiene límites esenciales en los derechos de grupos y diputados, así como en las reglas y principios esenciales que la Constitución define como identificadoras de la institución. Pero salvaguardados los mismos, su capacidad para innovar y fortalecer la institución es notable. De ello es muestra, como se refleja en este libro, el procedimiento legislativo de lectura única. Y, añadido yo, la ausencia de novedades significativas en estas normas desde esos años, reflejo de una actitud al menos poco diligente de nuestros parlamentarios. Un juicio que, como se hace en el libro, bien puede extenderse a los parlamentarios autonómicos. Puede considerarse que los Parlamentos autonómicos han sido más audaces e innovadores que Congreso y Senado, renovando más y con más frecuencia su ordenamiento. Con todo, están lejos de haber extraído de las sucesivas reformas reglamentarias toda su potencialidad. En particular, en cuestiones fundamentales ligadas al ejercicio de las tres funciones clásicas no se han dado pasos relevantes. Es cualidad de este libro hacerlo notar al incorporar a su examen los reglamentos autonómicos. En todo caso, puede hacerse el reparo de que la atención aún

podía haber sido mayor, dada la relevancia que para el conjunto del derecho parlamentario español tiene lo que sucede en las Cámaras autonómicas. Importancia que viene dada no solo por la cantidad (diecisiete Parlamentos), sino también porque, como se dijo, es objetivo entender que ha sido en las comunidades autónomas donde se han producido las innovaciones más relevantes de nuestro derecho parlamentario. Pero, al menos, la autora incorpora esa mirada al libro y no cae en la tentación de reducir nuestro derecho parlamentario al relacionado con las Cortes Generales.

Precisamente, alrededor del análisis de la normativa autonómica la profesora García Rocha realiza una afirmación que estimo trascendental y que define a la perfección la cualidad del libro y su propia posición de fondo. Por su relevancia, la transcribo literalmente: «Es decir, lejos de encontrar aquí [en el Derecho parlamentario autonómico] elementos que nos ayuden a concretar los perfiles de los presupuestos habilitantes que establecen los reglamentos del Parlamento estatal, lo que advertimos es que algunos legisladores autonómicos han llevado al Reglamento parlamentario de sus Asambleas legislativas lo que en el ámbito estatal ha sido —como veremos en las páginas siguientes— una mala praxis parlamentaria: que el pleno no esté casi sujeto a límite alguno para decidir la pertinencia de recurrir a este trámite legislativo abreviado o que lo active con la única intención de recortar los tiempos del procedimiento de elaboración de una ley con independencia de las condiciones que reúna el texto en cuestión».

La autora adelanta la que va ser su tesis de fondo: la decisión de tramitar un determinado proyecto mediante el procedimiento de lectura única es trascendente pues puede afectar a los derechos fundamentales de los diputados. En consecuencia, los presupuestos habilitantes de tal decisión deben evitar una ambigüedad que derive en una libertad casi absoluta para su determinación. En su opinión, los análisis doctrinales y jurisprudenciales realizados hasta la fecha no han sido suficientes para delimitar con la claridad necesaria esos presupuestos, originando una mala praxis. Creo que aunque en lo esencial se puede coincidir con una tesis que, además, tiene el mérito de poner en valor las consecuencias esenciales de elegir uno u otro procedimiento, hay que advertir que un cierto margen de discrecionalidad será siempre inevitable.

En este punto subyace mi principal reparo a las tesis sustentadas en el libro. No se trata de ninguna discrepancia con las principales líneas interpretativas que sustenta sino, más bien, de cuestionar el contexto el que se desenvuelve la utilización del procedimiento estudiado. Me refiero a las urgencias relacionadas con la función legislativa. Para la autora, se trata de un procedimiento excepcional y su uso debe ser objeto de una interpretación restrictiva. Ningún reparo se puede oponer a esta idea. Sin embargo, creo que no cabe ignorar que el legislador contemporáneo ejerce su función para una sociedad

radicalmente diferente a aquella que vio la aprobación de la vigente regulación del procedimiento legislativo de lectura única. En las circunstancias actuales la necesidad de aprobar las leyes en tiempos más breves es aún más acuciante. Por ello, si bien, tal y como defiende la profesora García Rocha, es del todo preciso garantizar los derechos de los diputados y, en particular, evitar que se generalicen fórmulas que favorezcan la acumulación de poder en grupos y órganos rectores hasta el extremo de hacer disponibles derechos que son irrenunciables, también lo es poder dar salida a la citada necesidad de conciliar las exigencias de la reserva de ley con la premura habitual con la que se legisla. Por ello, con el objetivo de alcanzar ambos objetivos, estimo que sería preciso una reformulación completa de este procedimiento. Una reformulación que, respetando derechos y principios esenciales, pueda permitir restringir la excepcionalidad denunciada en las páginas que se comentan. Reformas concretas como las que plantea la autora deben ser bienvenidas. Suponen, en primer lugar, la necesidad de reflexionar sobre este instrumento. Y, además, pueden ser pasos transitorios de indudable utilidad. Pero la potencia de un procedimiento como el analizado es mayor y solo alcanzará toda su dimensión en el marco de una reforma global. Por supuesto, no se trata de una tarea sencilla. Precisamente, enfrenta a uno de los retos más importantes y difíciles de la institución: conciliar sus características esenciales y los derechos de los diputados con las exigencias de una sociedad que sobrepone la eficacia a otros valores y de un momento histórico en el que lo permanente ha desaparecido.

Por si lo anterior no fuese suficiente para dar cuenta de la relevancia de lo que subyace a este libro, en el mismo el lector se encontrará con otras cuestiones que, no por marginales al estudio principal, son menos relevantes. Entre ellas citaré tan solo dos por considerarlas especialmente relevantes.

La primera hace referencia al papel que corresponde desempeñar a los órganos rectores de la Cámara, Presidencia y Mesa y, en su caso, al reparto de funciones con la Junta de Portavoces. No es lugar para extenderme en este punto, pero el rol que desempeñan en relación con la adopción o no del procedimiento estudiado, exhaustivamente analizado en el libro, permite avanzar la necesidad de reflexionar sobre su función en un contexto (social y político) radicalmente diferente a aquel en el que se formularon las premisas clásicas sobre las que aún descansa la teoría de su desenvolvimiento. Debe hacerse un esfuerzo por delimitar con mayor claridad los ámbitos políticos y administrativos, reglados y discrecionales, de su actuación. Junto a ello, también, la repercusión de sus decisiones en los derechos de los diputados. Nunca será posible evitar las zonas grises ni los conflictos, pero es preciso intentar mejorar las prácticas actuales.

Junto a lo anterior, la autora realiza una breve consideración sobre la escasa motivación y publicidad de los acuerdos que se adoptan en relación con

el tema analizado. Se trata de una cuestión esencial y que, como tantas examinadas en el libro, es síntoma de males mayores. En general, el principio y deber de transparencia se ha asumido con una prudencia criticable. Se ha insistido más en cuestiones relacionadas con el salario y patrimonio de los diputados u otros temas de naturaleza económica que en relación con documentación política, que es aquella que debería ser razón de ser de la transparencia parlamentaria. El Parlamento tiene que publicitar no solo sus decisiones, sino también los documentos e informes que las sustentan. Y debe hacerlo de manera simple y accesible. En paralelo, se debe realizar un esfuerzo de argumentación y motivación que hoy muchas veces no existe. Precisamente, una de las cualidades de la transparencia es que hace imposible evitar esa motivación que tanto se echa en falta, como bien reclama la profesora García Rocha en relación con la adopción del acuerdo de tramitación por lectura única.

Más allá de la coincidencia que se pueda tener con las tesis defendidas en este libro, hay que agradecer especialmente su publicación. Hay que hacerlo por la llamada de atención que tiene tanto sobre una cuestión *procedimental*, pero de gran relevancia, como por lo que el tema implica para el ejercicio de la función legislativa en la actualidad y, en particular, para su adecuación a los ritmos de una sociedad que no conoce lo estable. El denunciado protagonismo del decreto ley que ha llegado a suplantar a la ley como fuente ordinaria para el ejercicio de la potestad legislativa es el síntoma más claro de esta situación. Precisamente, en la búsqueda de alternativas que palién los inconvenientes de un instrumento como el decreto ley, emerge la reforma del procedimiento legislativo y, muy en particular, los denominados procedimientos legislativos ordinarios. El procedimiento legislativo de lectura única siempre ha sido una institución relevante en el derecho parlamentario, lo que se demuestra con claridad en este libro. Sobre el mismo y en relación con el conjunto de la función legislativa, debe abrirse un debate amplio, riguroso y, me atrevo a decir, audaz. En ese debate, el procedimiento de lectura única cobra una nueva y vigorosa actualidad. El libro de la profesora García Rocha será necesariamente un punto de partida inexcusable para su estudio.

José Tudela Aranda
Universidad de Zaragoza

XOSÉ M. NÚÑEZ SEIXAS: *Guaridas del lobo. Memorias de la Europa autoritaria, 1945-2020*, Barcelona, Crítica, 2021, 312 págs.

«¿Qué sabe de Inglaterra quien solo conoce Inglaterra?», escribió el escritor británico Rudyard Kipling. Bien podría decirse que tal sea la máxima

el tema analizado. Se trata de una cuestión esencial y que, como tantas examinadas en el libro, es síntoma de males mayores. En general, el principio y deber de transparencia se ha asumido con una prudencia criticable. Se ha insistido más en cuestiones relacionadas con el salario y patrimonio de los diputados u otros temas de naturaleza económica que en relación con documentación política, que es aquella que debería ser razón de ser de la transparencia parlamentaria. El Parlamento tiene que publicitar no solo sus decisiones, sino también los documentos e informes que las sustentan. Y debe hacerlo de manera simple y accesible. En paralelo, se debe realizar un esfuerzo de argumentación y motivación que hoy muchas veces no existe. Precisamente, una de las cualidades de la transparencia es que hace imposible evitar esa motivación que tanto se echa en falta, como bien reclama la profesora García Rocha en relación con la adopción del acuerdo de tramitación por lectura única.

Más allá de la coincidencia que se pueda tener con las tesis defendidas en este libro, hay que agradecer especialmente su publicación. Hay que hacerlo por la llamada de atención que tiene tanto sobre una cuestión *procedimental*, pero de gran relevancia, como por lo que el tema implica para el ejercicio de la función legislativa en la actualidad y, en particular, para su adecuación a los ritmos de una sociedad que no conoce lo estable. El denunciado protagonismo del decreto ley que ha llegado a suplantar a la ley como fuente ordinaria para el ejercicio de la potestad legislativa es el síntoma más claro de esta situación. Precisamente, en la búsqueda de alternativas que palién los inconvenientes de un instrumento como el decreto ley, emerge la reforma del procedimiento legislativo y, muy en particular, los denominados procedimientos legislativos ordinarios. El procedimiento legislativo de lectura única siempre ha sido una institución relevante en el derecho parlamentario, lo que se demuestra con claridad en este libro. Sobre el mismo y en relación con el conjunto de la función legislativa, debe abrirse un debate amplio, riguroso y, me atrevo a decir, audaz. En ese debate, el procedimiento de lectura única cobra una nueva y vigorosa actualidad. El libro de la profesora García Rocha será necesariamente un punto de partida inexcusable para su estudio.

José Tudela Aranda
Universidad de Zaragoza

XOSÉ M. NÚÑEZ SEIXAS: *Guaridas del lobo. Memorias de la Europa autoritaria, 1945-2020*, Barcelona, Crítica, 2021, 312 págs.

«¿Qué sabe de Inglaterra quien solo conoce Inglaterra?», escribió el escritor británico Rudyard Kipling. Bien podría decirse que tal sea la máxima

que ha guiado al historiador Xosé Manoel Núñez Seixas al concebir *Guaridas del lobo*. Todo arrancó en algún momento después de noviembre de 2017, cuando recibió el encargo del Parlamento de Galicia para presidir una comisión de expertos que estudiase la transferencia a dominio público del Pazo de Meirás. Y desde Galicia Núñez Seixas da un salto al mundo, transitando sin solución de continuidad desde la residencia de verano de Franco en Sada (La Coruña) a los lugares de la memoria dedicados a los líderes autoritarios europeos desde el final de la II Guerra Mundial hasta nuestros días.

Los lugares de memoria, por seguir en este punto a quien más y mejor los ha estudiado, el historiador francés Pierre Nora, pueden ser de carácter material, pero también conceptos, festividades o gestos, entre otros formatos. De este abanico, a Núñez Seixas le interesan las políticas de la memoria ligadas a lugares tangibles de las dictaduras y, por estrechar aún más el espectro, a aquellos lugares vinculados a los máximos exponentes de los regímenes autoritarios y totalitarios que rigieron los destinos de sus países en Europa entre 1945 y 2020. Son los «lugares del dictador». La cuestión que le ocupa, conviene avisarlo, no es tanto dilucidar qué debería hacerse con los lugares de nacimiento, residencias varias, mausoleos o tumbas de aquellos que dedicaron a sembrar violencia y muerte para homogeneizar una sociedad en nombre de una idea, ya fuese la de patria (el nacionalismo palingenésico es el vector ideológico dominante entre el repertorio de dictadores que desfilan por el libro: Hitler, Mussolini, Franco, Salazar o Horthy) o la del proletariado (con valedores cifrados en Stalin, Ceaușescu, Josip Broz *Tito* o Enver Hoxha), los dos «hiperbienes», que diría el filósofo canadiense Charles Taylor, en cuyo nombre se han perpetrado los mayores crímenes que ha conocido la humanidad.

Al ejercicio de historiador que lidia con pasados traumáticos compete indagar en los cruces entre la memoria, entendida como una interpretación del pasado compartida por una comunidad de sentido, y la historia, esto es, la reconstrucción crítica de dicho pasado a partir de fuentes verificables y de métodos contrastados. Es el registro en el que se mueve Núñez Seixas, al mismo tiempo que se aleja de las prescripciones normativas. Que nadie espere encontrar en el libro un recetario con la fórmula sobre si resignificar o, por el contrario, directamente hacer volar el Valle de los Caídos, por poner un ejemplo cercano. Lo que nos ofrece este trabajo es un informado y exhaustivo caleidoscopio de experiencias de confrontación en países europeos con pasados traumáticos a la luz de lo que en ellos se ha hecho (o dejado de hacer, que en el fondo no deja de ser sino otra forma de actuar) con sus lugares de los dictadores. Y eso, por sí solo, ya constituye una valiosa guía para fundamentar en el conocimiento comparado las políticas de memoria que una sociedad, pongamos la española, quiera implementar para orientar su particular (pero

no tan idiosincrásico, como ponen de manifiesto los estudios de caso cubiertos en *Guaridas del lobo*) itinerario de justicia transicional.

Aunque algo se dice en el libro sobre políticas de la memoria en Sudamérica y Asia, observaciones oportunamente reservadas para el epílogo, el libro se centra en las políticas de la memoria de países europeos a oeste y este con un pasado reciente autoritario, esto es, allí donde el régimen de libertades políticas y civiles fue socavado en diversos gradientes y grados de letalidad. La lista es larga. El autor es más exhaustivo e incisivo con aquellos casos que mejor conoce, que no son pocos: Alemania, Italia y España. En el elenco también figuran, sin ánimo de exhaustividad, Austria, Portugal, Grecia, Francia, Finlandia, Polonia, Hungría, Rusia o Yugoslavia. El conjunto conforma una rica panoplia de casos que ponen de manifiesto lo que constituye la principal conclusión de su investigación, a saber: que las especificidades de cada país son responsables de la multiplicidad de fórmulas y compromisos histórica y empíricamente observables a la hora de confrontarse con sus lugares de los dictadores. Dichas especificidades incluyen, entre otros condicionantes, el grado de apoyo que disfrutaron los distintos regímenes autoritarios, la añoranza que aún hoy despiertan en sectores más o menos amplios de la población sus máximos exponentes (los datos a partir de estudios de opinión recientes referidos en el libro provocan desasosiego) o el cruce de sensibilidades, normativas e intereses de los diversos niveles del Estado (desde el ámbito local al nacional, incluso a la Unión Europea en tanto que garante de un marco demoliberal compartido).

El libro ofrece ejemplos de una *damnatio memoriae* sin paliativos de enclaves emblemáticos de la dictadura (sirva de ejemplo el búnker de Hitler en Berlín) o de su musealización y resemantización con fines pedagógicos (así, los escenarios de las Jornadas del Partido en Núremberg, el escenario de discursos de Hitler pronunciados entre 1933 y 1938), pasando por los espacios con usos apologeticos de los nostálgicos de la dictadura en cuestión (pongamos que el Valle de los Caídos hasta ayer mismo) o la *dysneilandización* (el memorial en el cuartel militar en Targoviste donde fueron retenidos, juzgados y ejecutados Nicolae y Elena Ceaușescu). Cabría apuntar una respuesta más, no contemplada expresamente por Núñez Seixas, para librar la batalla contra los usos apologeticos de las dictaduras en ciertos contextos y circunstancias. La residencia de Hitler en Múnich entre 1929 y 1934 (a partir de entonces el lujoso piso siguió siendo de su propiedad, aunque ya no residiera allí) sirve hoy de oficinas de la policía regional bávara; la avenida principal de Predappio, localidad natal de Mussolini, donde en varias tiendas se vende *memorialia* del Duce, lleva el nombre de Giacomo Matteoti, líder socialista brutalmente asesinado por escuadristas fascistas en 1924. Se trata de dos respuestas simbólicas cargadas de sentido, efectivas aunque sutiles, imaginativas en cualquier caso, que sirven

para contraponer iconos del Estado de derecho (en el primer caso) o de la resistencia antifascista (en el caso italiano con Matteoti) a sendos lugares del fascismo. Esta vía *interseccional* de políticas de la memoria constituye una vía prometedora en casos concretos, siempre habida cuenta de la multiplicidad de factores que conviene incorporar cuando de diseñar políticas de la memoria se trata.

La mirada global de Núñez Seixas resulta atípica en nuestros lares. Su originalidad se ensancha todavía más si consideramos la interdisciplinariedad del enfoque. A un profundo conocimiento de la historia europea actual se añade un prolijo rastreo de fuentes periodísticas que ayudan a comprender los usos de la memoria en los distintos países y a contextualizarlos en los debates nacionales que en ellos han tenido lugar al hilo de la cuestión candente de qué hacer con los lugares de los dictadores. Por fin, el texto viene salpicado de notas etnográficas. No es solo que el autor se haya sumergido en la historia reciente de Europa ni que haya consultado sus publicaciones periódicas. Es que, además, ha viajado a esos países, lo que le ha dado pie para incorporar notas tomadas *in situ* (así sabemos el número de tiendas en Predappio que ofrecen recuerdos de Mussolini) y fotografiar los lugares de los dictadores: de su autoría son dieciséis de las treinta y una fotografías que ilustran el libro, tomadas en ocho países.

¿Cómo ha de proceder, entonces, una sociedad democrática con los lugares del dictador? La respuesta de Núñez Seixas se antoja gallega, pero también la única posible en un estudio comparativo: depende. A menudo las cuestiones complejas no admiten otra salida. Compete a historiadores y científicos sociales incorporar todas las variables que inciden en ese «depende». El autor nos avisa de que, cuando se trata de lugares de memoria de un pasado traumático, no hay prontuario que valga. La única guía, como apunta Núñez Seixas, pasa por saber qué narraron otros, dónde y cómo lo hicieron. Sin olvidar, claro está, una cuarta variable: el cuándo o momento histórico en el que se abordaron los otros tres interrogantes.

Jesús Casquete

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea