

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 48 • Primer semestre 2025

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- SÁNCHEZ-BALSALOBRE FUENTES, DAVID: *El Estado de Derecho y la calidad de la producción legislativa.*

II. ESTUDIOS

- BOUAZZA ARIÑO, OMAR: *El paisaje y la idea de planificación integrada.*
- RUIZ MIGUEL, ALFONSO: *Vida, obra y recuerdos de Elías Díaz (1934-2025).*
- BARRANCO AVILÉS, MARÍA DEL CARMEN: *Elías Díaz. Un viejo maestro para la reconstrucción de la razón.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- DE ALBA BASTARRECHEA, ESTHER: *La inteligencia artificial en la transformación digital de los parlamentos: en busca de un modelo ad hoc de gobernanza.*
- RÍO SANTOS, FRUELA: *Los órganos centrales y periféricos del Estado en las relaciones exteriores Un estudio desde la perspectiva del derecho interno español.*

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

- LAURENZ ITOIZ, MIGUEL ÁNGEL: *La facultad del control material de la iniciativa legislativa popular por las Mesas de las Cámaras en el trámite de admisión. Un comentario a la STC 143/2024, de 20 de noviembre.*
- CID VILLAGRASA, BLANCA: *De los sujetos titulares de la Administración parlamentaria y el procedimiento que habría que seguirse para recurrir en amparo: a propósito de la STC 82/2023, de 3 de julio.*
- RODRÍGUEZ MOLINA, ALEJANDRO NICOLÁS: *La definición de «jurista de reconocido prestigio» y la legitimación activa de las entidades civiles. Comentario a la STS 5059/2023, de 13 de diciembre.*

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- SOTOCÁ GARCÍA, JORGE; ALDEA COBAS, M.ª VICTORIA y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2024 (XIII Legislatura).*

VI. RECENSIONES

- MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: *Biografía de la Libertad (II). Barroco. El gran libro del Mundo*, de Benigno Pendás García.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS: *La educación ciudadana y la democracia*, de José Manuel Canales Aliende y Adela Romero Tarín.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, IGNACIO: *Igualdad. Qué es y por qué importa*, de Thomas Piketty y Michael J. Sandel.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

48

Junio
2025

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea de Madrid,1. 28018 – Madrid

Los contenidos de La Revista *Asamblea* están disponibles en acceso abierto en <http://revista.asambleamadrid.es>

La Revista *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

Edita: Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

Depósito Legal: M-30.989-1999

ISSN: 1575-5312

ISSNe: 2951-665X

DOI: <https://doi.org/10.59991/rvam/2025/n.48>

MADRID, 2025

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENCIA

- Enrique Matías Ossorio Crespo
Presidente de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
- Jesús Pedroche Nieto
- Concepción Dancausa Treviño
- María Elvira Rodríguez Herrer
- José Ignacio Echeverría Echániz
- Paloma Adrados Gautier
- Juan Trinidad Martos
- Eugenia Carballedo Berlanga
Ex-Presidentes/as de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Ana Millán Arroyo
Vicepresidenta Primera de la Asamblea de Madrid
- Esther Rodríguez Moreno
Vicepresidenta Segunda de la Asamblea de Madrid
- Diego Cruz Torrijos
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- Francisco Galeote Perea
Secretario Primero de la Asamblea de Madrid
- José Ignacio Arias Moreno
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
- Susana Pérez Quislañt
Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
- Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo. Universidad Autónoma de Madrid
- Manuel Alba Navarro
Cortes Generales
- Manuel Aragón Reyes
Universidad Autónoma de Madrid
- Feliciano Barrios Pintado
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- José Antonio Escudero López
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Manuel Fraile Clivillés
Cortes Generales

- Pedro González-Trevijano Sánchez
Tribunal Constitucional
- Carmen Iglesias Cano
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Luis López Guerra
Universidad de Extremadura. Tribunal Constitucional
- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Universidades de Salamanca, Zaragoza y Complutense de Madrid. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- José F. Merino Merchán
Universidad Rey Juan Carlos
- Santiago Muñoz Machado
Universidad de Valencia, de Alcalá de Henares y Complutense de Madrid. Real Academia de la Lengua
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
Consejo de Estado. ICADE
- Luciano Parejo Alfonso
Universidades de La Laguna, Alcalá de Henares y Carlos III de Madrid
- Benigno Pendás García
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Universidad Complutense de Madrid. Cortes Generales
- José Luis Piñar Mañas
Universidad CEU San Pablo
- Emilio Recoder de Casso
Abogado del Estado. Cortes Generales
- José Manuel Sala Arquer
Universidad de Navarra. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- Miguel Sánchez Morón
Universidades de Barcelona, Castilla-La Mancha, Alcalá de Henares y Complutense de Madrid
- Juan Alfonso Santamaría Pastor
Universidad Complutense de Madrid. Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Cortes Generales
- José Eugenio Soriano García
Universidad Complutense de Madrid

CONSEJO TÉCNICO Y DE REDACCIÓN

- Fabio Pascua Mateo
Universidad Complutense de Madrid
- Alfonso Cuenca Miranda
Cortes Generales
- Daniel Capodiferro Cubero
Universidad Nacional de Educación a Distancia
- Ángel L. Sanz Pérez
Parlamento de Cantabria. Universidad de Cantabria
- Laura Seseña Santos
Cortes de Castilla y León
- Blanca Cid Villagrasa
Asamblea de Madrid
- Antonio Jesús Alonso Timón
ICADE
- Manuel Villoria Mendieta
Universidad Rey Juan Carlos
- Elena Herrero-Beaumont
IE University
- Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
*Instituto de Investigaciones jurídicas
U. Nacional Autónoma de México (UNAM)*

DIRECCIÓN

- Antonio Lucio Gil
Secretario General de la Asamblea de Madrid

SUBDIRECCIÓN

- Ana del Pino Carazo
Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SECRETARÍA

- Esteban Greciet García
Letrado de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

- Gema Moreno Rodríguez
Jefa del Servicio de Publicaciones
- Susana Moreno Rodríguez
Jefa del Negociado de Publicaciones no Oficiales
- Raquel del Sol Herreros
Administrativa del Negociado de Publicaciones no Oficiales

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES PARA LA PUBLICACIÓN EN LA REVISTA “ASAMBLEA. REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID”

La Revista Asamblea salió a la luz en junio de 1999, con la idea de ofrecer al mundo de las ediciones jurídicas un producto científico de calidad. Tiene una vocación interdisciplinar, sin perder sus orígenes de ser una Revista esencialmente jurídico-pública, constitucional y administrativa, centrando su enfoque en el Derecho político, constitucional, administrativo, parlamentario y autonómico. Actualmente, los desafíos de organización y funcionamiento de los Parlamentos hacen necesario complementar la Revista con otras perspectivas como las que aportan la ciencia de la Administración, la gobernanza y las políticas públicas.

Su objetivo principal es fomentar el análisis y la reflexión interdisciplinar difundiendo estudios innovadores en las áreas mencionadas, promoviendo la investigación académica y el intercambio de conocimientos para contribuir al desarrollo y comprensión del sistema jurídico y político contemporáneo.

El público al que se dirige la Revista lo componen académicos e investigadores, interesados en publicaciones científicas y análisis profundos; estudiantes de Derecho, especialmente aquellos en niveles avanzados, con intereses en temas jurídico-públicos y ámbito parlamentario; profesionales del Derecho: abogados, jueces, fiscales y funcionarios públicos que trabajen en áreas relacionadas con el Derecho administrativo, constitucional o autonómico; y público general con un interés en la interrelación entre política, derecho y administración pública.

La Revista *Asamblea* es una publicación de carácter semestral, se edita en los meses de junio y diciembre, en formato digital y sigue un criterio de acceso abierto.

El Consejo Técnico y de Redacción se reserva el derecho de rechazar cualquier original que considere que por criterios formales o de calidad no se adecue a la política editorial de la Revista.

1. Lugar y modo de presentación de originales

Los trabajos o colaboraciones remitidos para su publicación en la Revista *Asamblea* deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas.

Se presentarán por escrito en lengua castellana o inglesa. La revista utilizará herramientas antiplagio para garantizar la autoría y la originalidad de los trabajos.

Se enviarán en formato Microsoft Word.

Los originales pueden enviarse por dos vías:

- A través de la web: <https://revista.asambleamadrid.es>, en «Enviar un artículo».
- Por correo electrónico a la dirección revistaasamblea@asambleamadrid.es.

No obstante, se recomienda registrarse en la plataforma para proceder a dicho envío, pulsando el botón de Registro que aparece en la parte superior.

2. Extensión y formato de presentación

— Datos del autor

Los trabajos originales irán encabezados por el nombre del autor/a o autores, filiación académica o institucional, correo electrónico y teléfono de contacto. Así mismo, si se está en posesión del código ORCID, deberá incluirse.

En caso de existir, se mencionarán las agencias de financiación y los códigos de proyecto en los agradecimientos.

Se entiende como autor de una publicación al que la realiza en su integridad (autor único) o al conjunto de los que han aportado contribuciones intelectuales significativas al estudio.

En el caso de firma por más de un autor, deberán responder a una participación activa en la elaboración del artículo. Si la contribución al trabajo no fuera equilibrada, se puede justificar el orden en que firman los autores en una nota a pie de página.

— Título del trabajo

Irán encabezados por el título (con traducción al inglés), en letra negrilla, Times New Roman, cuerpo superior a 12, texto en minúscula y en mayúsculas solo las palabras pertinentes.

— Secciones de la Revista

Tema de Debate

En este primer apartado se incluirá la reflexión sobre un tema de actualidad o alcance general, hecha por una firma considerada de prestigio y consistente en la formulación de tesis, propuestas y/o posiciones que sirvan para abrir la puerta a un debate o discusión doctrinal sobre la cuestión objeto del texto.

Estudios

Conforme al modelo clásico de este tipo de publicaciones y con un máximo de cinco por número, se pretende abordar, con la debida pausa y reflexión, cuestiones dogmáticas de distinto género acordes con el contenido, ámbito temático y finalidad de la Revista.

Notas y Dictámenes

Esta parte está dedicada bien a trabajos con una vocación teórico-práctica sobre la actividad parlamentaria de las Cámaras, partiendo de su régimen jurídico, bien a textos similares, en su contenido y materia, a los de la sección anterior, si bien de una extensión más corta. Podrá comprender, asimismo, la publicación de informes o dictámenes que hayan sido emitidos por los Letrados en el ejercicio de su función de asesoramiento jurídico a los órganos de las propias Cámaras.

Comentarios de Jurisprudencia

Se incluirá la información y referencia de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, comprendiendo sus antecedentes y fundamentos jurídicos, así como el análisis de su contenido. La vocación de esta sección es englobar, en su objeto,

las resoluciones —preferentemente, sentencias— del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunales europeos —el de Justicia de la Unión Europea y el Europeo de Derechos Humanos—, sin excluir, por su relevancia en el ámbito autonómico, las del Tribunal Superior de Justicia de Madrid o las de los Tribunales de otras Comunidades Autónomas y los Tribunales Constitucionales o Altos Tribunales de otros Estados.

Crónica de Actividad Parlamentaria

Conforme a lo que indica su nombre, y en la línea seguida por otras publicaciones análogas, esta sección trata de dar noticia periódica de la actividad de la Cámara.

Recensiones

Es propio de las publicaciones de este género incluir noticias bibliográficas tendentes a la exposición y comentario de las novedades editoriales surgidas, dentro de la materia y temática afines a las de las secciones anteriores, en el período inmediatamente anterior al momento de la publicación, acercando así al lector el contenido de las obras consideradas.

— Extensión y formato

La extensión de los artículos dependerá del tipo de sección donde se ubiquen, en función, según proceda, del criterio de los evaluadores o la decisión del Consejo editorial de la Revista. La extensión recomendada será la siguiente:

Tema de Debate: 25 a 30 páginas.

Estudios: 30 a 40 páginas.

Notas y Dictámenes: 20 a 25 páginas.

Comentarios de Jurisprudencia: 8 a 10 páginas.

Recensiones: 4 a 8 páginas.

El formato de los trabajos presentados será el siguiente: tipo de letra Times New Roman, cuerpo 12, interlineado sencillo y sangría en primera línea.

— Sumario

Al principio del trabajo se incluirá un sumario, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo. Los epígrafes de los apartados principales irán en mayúscula, numerados I, II, III... y los epígrafes de los subapartados en minúscula 1.1, 2.1, 2.2, 3.1... etc.

— Resumen, palabras clave, abstract y keywords

Los trabajos incluidos en las Secciones de la Revista I. TEMA DE DEBATE, II. ESTUDIOS y III. NOTAS Y DICTÁMENES, deberán presentar, además del título y del sumario, de tres a cinco palabras clave identificativas del tema tratado y un RESUMEN en español y otro en inglés de entre 150 y 200 palabras. Dicho resumen debe reflejar los apartados del artículo: el estado de la cuestión, el contenido y desarrollo de la investigación y las conclusiones obtenidas.

3. Normas de citación

Ante cualquier duda respecto a las normas de citación adoptadas por nuestra Revista, procedemos a dejarles el enlace correspondiente a las normas APA 7ª edición: <https://normas-apa.org/wp-content/uploads/Guia-Normas-APA-7ma-edicion.pdf>

— Citas textuales

Las citas incluidas en el texto del artículo deberán ir señaladas mediante comillas latinas (« »). Si su extensión superase las tres o cuatro líneas, irán en párrafo aparte, centradas con doble sangría y una adicional en la primera línea cuando comience por mayúscula. Para las recensiones y comentarios de jurisprudencia el límite será de diez líneas. El tipo de letra Times New Roman, redonda y cuerpo 10.

— Citas bibliográficas

Preferentemente han de aparecer en el cuerpo del texto y cada una debe responderse con una referencia en la bibliografía final del artículo. Las autocitas se utilizarán exclusivamente en los casos imprescindibles. Siendo su redacción la siguiente: (autor, año, página/s):

(Santaolalla López, 2010, p. 14)

- Si el documento está firmado por dos autores, éstos se citarán exclusivamente por sus primeros apellidos unidos por la conjunción «y»:

(Valle y Guillén, 2022, pp. 17-54)

- Si el trabajo va firmado por más de dos autores, bastará con citar al primer autor seguido de et al.

(Sánchez Fernández, et al., 2022, p. 307)

- Si se hace referencia a varios trabajos de un mismo autor, deberá añadirse a, b, c, etc., después del año:

(Arévalo, 2019d, p. 120)

- Cuando el apellido del autor que se menciona ya forma parte del texto, es suficiente con poner tan solo entre paréntesis el año de la obra citada:

Como afirma Delgado (2018, p. 62)...

— Notas

Las notas a pie de página solo incorporarán texto adicional para complementar o amplificar algún tipo de información de manera sustancial en el texto y, si se incluyen referencias bibliográficas, se hará de forma abreviada como acabamos de señalar en el epígrafe anterior «Citas bibliográficas», ya que las referencias completas se incluirán al final del artículo.

El formato de las mismas será el siguiente: letra Times New Roman, cuerpo 9, y numeradas correlativamente.

— Bibliografía

Las obras citadas o referencias bibliográficas se incluirán siempre al final del trabajo en un listado, ordenado alfabéticamente. Exclusivamente en este epígrafe se incluirán referencias citadas en el texto, en ningún caso cabrá la posibilidad de añadir referencias adicionales.

- **Libros y monografías:**

Libro impreso: Apellidos, N. (año). *Título del trabajo*. Editorial.

Libro en línea: Apellidos, N. y Apellido, N. (año). *Título del libro*. Editorial. DOI o URL.

Libro con editor: Apellidos, N. (Ed.). (año). *Título del trabajo*. Editorial.

Capítulos de monografías: Apellidos, N. (año). Título del capítulo seguido de punto y la preposición «En». Título de dicha obra en cursiva, junto al número de volumen (si lo hubiere) y las páginas que abarca el capítulo entre paréntesis. Editorial.

- **Revistas:**

Apellido, A., Apellido, B. y Apellido, C. (2019). Título del artículo específico. *Título de la Revista, Volumen* (número de la revista), número de página inicio – número de página fin. <https://doi.org/xx.xxxxxxxx>.

Artículos de revistas: Apellidos e iniciales del autor. Si hay más de una obra perteneciente al autor publicada ese mismo año, deberá añadirse a, b, c, etc., después del número. (año). Título del artículo. Nombre de la revista, volumen (núm.), páginas.

- **Informes:**

Nombre del autor o institución que avala el informe (año). *Título*.

(Si se trata de una publicación en soporte papel se identifica de igual forma que hemos indicado para los libros y monografías. Cuando se trate de una publicación electrónica habrá que añadir la dirección URL donde esté disponible).

— Ilustraciones

Las ilustraciones, fotos, gráficos, mapas, tablas, cuadros...etc., deberán ir insertados en el texto en el lugar exacto donde deban reproducirse, tendrán la suficiente calidad técnica y contener el título.

Asimismo, irán referenciados cuando sean una adaptación o reproducción de una publicación original de otro autor. Por ello, debajo de la misma, deberá ir reflejado el título y una declaración de derechos de autor, con su correspondiente entrada bibliográfica.

- **Formato básico:**

Adaptado de *Título de la imagen*, de Autor de la imagen, año de publicación.

Fuente. Tipo de licencia.

Imagen de una página web:

Adaptado de *Virus VIH* [Fotografía], por Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2011, Flickr (<https://flic.kr/p/aronSf>). CC BY 2.0.

Figura de un libro:

Adaptado de *Stocks for the Long Run* (p. 120), por J.J. Siegel, 2014, McGraw Hill Education.

Figura de un artículo de una revista:

Adaptado de «Título del artículo» (p. 187), por A. Apellido, 2019, *Título de la Revista*, 3 (17).

— Lenguaje inclusivo y no sexista

La Revista recomienda que los artículos publicados hagan uso de un lenguaje inclusivo y no sexista que fomente la igualdad de género en la Ciencia.

Comprendemos que no todos los textos son igualmente viables para adaptar determinadas fórmulas lingüísticas a las exigencias de un lenguaje igualitario. También somos conscientes de que la promoción de la igualdad va mucho más allá de aspectos meramente morfológicos. No obstante, asumimos, tal como reza la Guía para un lenguaje no sexista de la lengua (UAM, 2019), que la lengua dispone de recursos y mecanismos suficientes para expresar lo que se quiere contar, de forma que «quien produce el mensaje puede elegir entre unas formas u otras para expresarse de una manera inclusiva y no sexista, de forma que la lengua sea un instrumento para el cambio».

Resumimos en los siguientes puntos:

- Las investigaciones usarán un lenguaje inclusivo, libre de prejuicios asociados a la raza, las personas con discapacidad, el género, la orientación sexual, las creencias, la ideología o el estatus socioeconómico.
- Se evitarán todas aquellas expresiones que supongan la estigmatización o discriminación de grupos de personas.
- Se evitará el sentido negativo en las expresiones y la terminología condescendiente en el caso concreto de las personas con discapacidad.
- En cuanto a la raza, se desaconseja las comparaciones entre grupos, los esencialismos o la referencia a las minorías.

Consideramos que un pequeño esfuerzo a la hora de escribir el texto de los artículos terminará representando un gran avance para la sociedad. La comunicación científica no puede quedar al margen de los cambios que acaecen en la sociedad que la sustenta.

— Pruebas de imprenta

Se enviarán desde el servicio de maquetación para corregir posibles erratas. La corrección de pruebas se hará preferiblemente sobre el documento remitido por la revista al autor/autores mediante anotaciones y comentarios en el PDF. Alternativamente, podrá corregirse mediante marcas de revisión manuscritas en el documento maquetado, en color rojo, remitiendo un PDF escaneado con suficiente resolución. Las correcciones serán legibles e indicarán de forma clara la ubicación del texto a corregir con respecto al documento maquetado.

4. Proceso editorial

La revista se compromete a que el tiempo máximo de revisión de un artículo hasta que se comunica la decisión sobre su publicación sea de 4 meses.

1. Una vez recibido un texto cumpliendo con todos los requisitos formales, se acusará recibo del mismo y dará inicio su proceso de evaluación.

2. Se someterá a una primera revisión por parte del Consejo de Redacción que valorará la calidad y adecuación temática del trabajo y podrá rechazarlo directamente sin pasar a evaluación externa si no cumple con unos requisitos mínimos o no se adecúa a la temática de la revista.

3. Los trabajos aceptados se remitirán a dos evaluadores anónimos y externos, según el método «doble ciego», de modo que ni autores ni revisores conozcan la identidad de la otra parte. Realizarán una revisión objetiva, técnica y de carácter constructivo del trabajo. Los evaluadores contarán con 1 mes para emitir su informe.

4. A la vista de los informes de los evaluadores/as, el Consejo de Redacción podrá tomar una de las siguientes decisiones, que será comunicada al autor/a:

- **Publicable** tal y como está (o con ligeras modificaciones).
- **Publicable con correcciones menores.** El texto está casi listo para ser publicado salvo por pequeños detalles. El plazo para realizar tales cambios será de un mes.
- **Publicable con correcciones mayores.** En este caso, la publicación quedará condicionada a la realización por parte del autor/a de los cambios requeridos por los evaluadores. El plazo para realizar tales cambios será de dos meses.
- **No publicable.** El artículo no tiene cabida en la revista por su fondo o su forma.

5. Cuando un trabajo sea aceptado para su publicación, se enviará al servicio de maquetación. Las galeras deberán ser revisadas por el autor/a en el plazo máximo de cinco días laborables.

La corrección de pruebas se hará preferiblemente sobre el documento remitido por la revista al autor/autores mediante anotaciones y comentarios en el PDF. Alternativamente, podrá corregirse mediante marcas de revisión manuscritas en el documento maquetado, preferiblemente en color rojo, remitiendo un PDF escaneado con resolución suficiente. Las correcciones serán legibles e indicarán de forma clara la ubicación del texto a corregir con respecto al documento maquetado.

5. Política antiplagio

El plagio en cualquiera de sus formas será motivo de rechazo inicial del artículo o de retirada inmediata de los trabajos publicados en los que se constate.

A fin de evitar el mismo, los trabajos recibidos por la Revista *Asamblea*, serán sometidos a un análisis de similitud, al efecto de garantizar su originalidad, para ello, se emplea la herramienta Similarity Check powered by iThenticate, de Crossref.

6. Aviso de derechos de autor

© Asamblea de Madrid. Los originales publicados son propiedad de la Asamblea de Madrid, siendo necesario citar la procedencia en cualquier reproducción parcial o total.

Todos los contenidos de la edición electrónica de *Asamblea* se distribuyen bajo una licencia de uso y distribución «Creative Commons Reconocimiento (CC BY-NC-ND)» (Atribución – No comercial – No derivadas).

Se reservan todos los derechos de atribución de autoría, restringe la modificación del contenido para la creación de obras derivadas y no permite el uso comercial del contenido. Permite a otros usuarios copiar y distribuir el material en cualquier medio o formato solo para propósitos no comerciales, siempre que no se modifique el contenido de ninguna manera y que se atribuya la creación de la obra a sus autores originales.

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es_ES



Sin perjuicio de la cesión realizada, el autor mantiene el derecho de autoarchivo de la versión final del editor en repositorios institucionales de acceso abierto y plataformas de autoarchivo, y proporcionará siempre el enlace al documento publicado por la revista *Asamblea. Revista Parlamentaria de Madrid* en su plataforma.

7. Declaración de privacidad

Se facilita la siguiente información detallada del tratamiento de datos personales:

Responsable del tratamiento: Servicio de Publicaciones. Asamblea de Madrid C.I.F. S7800006D, Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018-MADRID.

Finalidad del tratamiento: Gestión y tratamiento de los datos concernientes a autores y/o colaboradores editados o coeditados por la Asamblea de Madrid para el mantenimiento de las comunicaciones necesarias con los mismos.

Legitimación: Cumplimiento de una obligación legal. Artículos 34.c), 35.c) y 38.a) y b) del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid. Consentimiento del interesado.

Cesiones: Envío del nombre y apellido de los autores y de sus cargos a las editoriales (galeradas y publicación definitiva) y publicación en la página web.

Plazo: Hasta el término de la finalidad para la que se recabaron los datos.

Derechos: Podrá ejercer los derechos en materia de protección de datos legalmente reconocidos: presencialmente ante el registro de la Asamblea de Madrid; o a través de la dirección de correo: asesoriajuridica.lopd@asambleamadrid.es, con la referencia «Derechos de los interesados» e indicando su nombre y apellidos y dirección postal, y adjuntando copia de su D.N.I., pasaporte u otro documento identificativo, e identificando los tratamientos y/o datos a los que se refiere su solicitud.

De igual modo, le informamos de que puede dirigirse a la Letrada Delegada de Protección de Datos de la Asamblea de Madrid (dpd.lopd@asambleamadrid.es) y que la Agencia Española de Protección de Datos es el órgano competente destinado a la tutela de estos derechos (<http://www.agpd.es/> Tels. 901 100 099 y 91 266 35 17, C/ Jorge Juan, 6. 28001-Madrid).

ÍNDICE

I. TEMA DE DEBATE

SÁNCHEZ-BALSALOBRE FUENTES, DAVID: <i>El Estado de Derecho y la calidad de la producción legislativa</i>	19
--	----

II. ESTUDIOS

BOUAZZA ARIÑO, OMAR: <i>El paisaje y la idea de planificación integrada</i>	69
RUIZ MIGUEL, ALFONSO: <i>Vida, obra y recuerdos de Elías Díaz (1934-2025)</i>	111
BARRANCO AVILÉS, MARÍA DEL CARMEN: <i>Elías Díaz. Un viejo maestro para la reconstrucción de la razón</i>	139

III. NOTAS Y DICTÁMENES

DE ALBA BASTARRECHEA, ESTHER: <i>La inteligencia artificial en la transformación digital de los parlamentos: en busca de un modelo ad hoc de gobernanza</i>	161
RÍO SANTOS, FRUELA: <i>Los órganos centrales y periféricos del Estado en las relaciones exteriores Un estudio desde la perspectiva del derecho interno español</i>	195

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

LAURENZ ITOIZ, MIGUEL ÁNGEL: <i>La facultad del control material de la iniciativa legislativa popular por las Mesas de las Cámaras en el trámite de admisión. Un comentario a la STC 143/2024, de 20 de noviembre</i>	231
CID VILLAGRASA, BLANCA: <i>De los sujetos titulares de la Administración parlamentaria y el procedimiento que habría que seguirse para recurrir en amparo: a propósito de la STC 82/2023, de 3 de julio</i>	241
RODRÍGUEZ MOLINA, ALEJANDRO NICOLÁS: <i>La definición de «jurista de reconocido prestigio» y la legitimación activa de las entidades civiles. Comentario a la STS 5059/2023, de 13 de diciembre</i>	259

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

SOTOCÁ GARCÍA, JORGE; ALDEA COBAS, M. ^a VICTORIA Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2024 (XIII Legislatura)</i> ...	269
--	-----

VI. RECENSIONES

MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>Biografía de la Libertad (II). Barroco. El gran libro del Mundo</i> , de Benigno Pendás García	307
LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS: <i>La educación ciudadana y la democracia</i> , de José Manuel Canales Aliende y Adela Romero Tarín.....	315
ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, IGNACIO: <i>Igualdad. Qué es y por qué importa</i> , de Thomas Piketty y Michael J. Sandel	323

CONTENTS

I. DISCUSSION TOPICS	
SÁNCHEZ-BALSALOBRE FUENTES, DAVID: <i>The rule of law and the quality of legislative production</i>	19
II. ARTICLES	
BOUAZZA ARIÑO, OMAR: <i>Landscape and Integrated Planning</i>	69
RUIZ MIGUEL, ALFONSO: <i>Life, Works and Memories of Elías Díaz (1934-2025)</i>	111
BARRANCO AVILÉS, MARÍA DEL CARMEN: <i>Elías Díaz. An old master for the reconstruction of reason</i>	139
III. RESEARCH NOTES	
DE ALBA BASTARRECHEA, ESTHER: <i>Artificial Intelligence in the digital transformation of parliaments: in search of an ad hoc Governance model</i>	161
RÍO SANTOS, FRUELA: <i>The central and peripheral organs of the state in foreign relations. A study from the perspective of Spanish municipal law</i>	195
IV. CASE LAW (ANALYSIS)	
LAURENZ ITOIZ, MIGUEL ÁNGEL: <i>The power of material control of the popular legislative initiative by the Bureau of the Chambers in the admission process. Commentary to STC 143/2024, of December 20</i>	231
CID VILLAGRASA, BLANCA: <i>Regarding the subjects in charge of the parliamentary administration and the procedure that should be followed to appeal for protection: regarding STC 82/2023, of July 3</i>	241
RODRÍGUEZ MOLINA, ALEJANDRO NICOLÁS: <i>The definition of «jurist of recognized prestige» and the legal standing of civil entities. Commentary on Supreme Court Judgment 5059/2023, of December 13</i>	259
V. PARLIAMENTARY ACTIVITY REPORT	
SOTOCÁ GARCÍA, JORGE; ALDEA COBAS, M. ^a VICTORIA AND DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>Parliamentary Activity from July to December 2024 (XIII Legislature)</i>	269
VI. BOOKS REVIEWS	
MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>Biografía de la Libertad (II). Barroco. El gran libro del Mundo</i> , by Benigno Pendás García	307
LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS: <i>La educación ciudadana y la democracia</i> , by José Manuel Canales Aliende and Adela Romero Tarín	315
ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, IGNACIO: <i>Igualdad. Qué es y por qué importa</i> , by Piketty Thomas and Michael J. Sandel	323

I

TEMA DE DEBATE
DISCUSSION TOPICS



El Estado de Derecho y la calidad de la producción legislativa

The rule of law and the quality of legislative production

David Sánchez-Balsalobre Fuentes

Graduado en Administración y Dirección de Empresas y Derecho (E3)
en la Universidad Pontificia Comillas-ICADE

Fecha de recepción: 07/04/2025

Fecha de aceptación: 22/04/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—1.1. El principio de seguridad jurídica.—1.2. La seguridad jurídica y la calidad de las normas.—II. LA TÉCNICA LEGISLATIVA. SU IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA.—III. EL DEFECTUOSO «ARTE DE LEGISLAR» EN NUESTROS DÍAS.—3.1. A nivel formal.—3.1.1. Las leyes singulares.—3.1.2. Abuso del Decreto-Ley.—3.2. A nivel procedimental.—3.2.1. Propositiones de ley versus proyectos de ley.—3.2.2. Abuso de los procedimientos abreviados.—3.2.2.1. Procedimiento descentralizado en Comisión.—3.2.2.2. Procedimiento de urgencia y lectura única.—3.2.3. Sucesivas prórrogas en el plazo de presentación de enmiendas.—3.2.4. El veto presupuestario.—3.3. Respecto de su formulación interna.—3.3.1. Homogeneidad.—3.3.2. Estructura.—3.4. Respecto de su relación con el resto del Ordenamiento.—3.4.1. Remisiones.—3.4.2. Publicación.—3.4.3. Derogaciones tácitas.—3.4.4. Sucesivas modificaciones.—IV. PROPUESTAS DE REFORMA.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La calidad de las normas se identifica como un aspecto crucial de la seguridad jurídica; una relación apreciada por el propio Tribunal Constitucional. Sin embargo, en el contexto actual podemos observar cómo existe una tendencia hacia la pérdida de calidad en la producción normativa en detrimento de la mencionada seguridad. En ese sentido, a lo largo del presente trabajo se expondrán, sin ánimo de exhaustividad, algunos de los defectos y malas prácticas que contribuyen a esta degradación para, a continuación, analizar las propuestas de reforma que han sido planteadas, así como aquellas que cabría considerar para garantizar la certeza, la previsibilidad y la claridad en el ordenamiento.

PALABRAS CLAVE: Constitución española, seguridad jurídica, calidad, técnica legislativa, procedimiento legislativo, Tribunal Constitucional, Reglamentos parlamentarios.

ABSTRACT

The quality of norms is identified as a crucial aspect of legal security; a relationship appreciated by the Constitutional Court itself. However, in the current context, we can observe a trend towards a loss of quality in normative production to the detriment of the mentioned security. Throughout the present study, some of the defects and bad practices that contribute to this degradation will be exposed, without intending to be exhaustive, to then analyze the reform proposals that have been put forward, as well as those that could be considered to ensure certainty, predictability, and clarity in the legal system.

KEYWORDS: *Spanish Constitution, legal security, quality, legal drafting, legislative procedure, Constitutional Court, Standing Orders.*

I. INTRODUCCIÓN

1.1. El principio de seguridad jurídica

El artículo 9.3 de la Constitución Española recoge una serie de principios que, por ella, quedan garantizados. Reza el precepto: «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

Son varias las Sentencias del Tribunal Constitucional que ponen de manifiesto la notable importancia del principio de seguridad jurídica, el cual, entre otros, sienta las bases del Estado de Derecho. Si bien el propio Tribunal recuerda que «no se configura en nuestro texto constitucional como un derecho subjetivo y, mucho menos aun, de naturaleza fundamental» (STC 165/1999, FJ. 3.º), sí se refiere a él como un «valor» que, aun no siendo invocable a través del recurso de amparo, ha de «informar el ordenamiento jurídico y presidir la conducta de los poderes públicos» (STC 133/189, FJ. 3.º).

En todo caso, no podemos encontrar en la jurisprudencia constitucional una clara definición del principio fundamental de seguridad jurídica, quizá por no tratarse simplemente de una norma, sino de toda una «doctrina» (Guastini, 1999, como se cita en Ugartemendia Eceizabarrena, 2006, p. 20). No obstante, la jurisprudencia constitucional sí se ha referido a algunos de los factores que lo constituyen. En ese sentido, dirá que el principio de seguridad jurídica «es (la) suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente», de modo que, continua diciendo el Tribunal es «la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad»

(STC 27/1091, FJ. 10.º) aunque «sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio» (STC 173/1996, FJ. 3.º).

En relación con su contenido, el Tribunal Constitucional ha identificado reiteradamente en su doctrina una doble vertiente, objetiva y subjetiva, del principio de seguridad jurídica, relativas «a la certeza de la norma y a la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos»¹, respectivamente.

La dimensión objetiva hace referencia a la certeza de la norma, en ocasiones también referida como «la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, la ausencia de confusión normativa y la previsibilidad en la aplicación del derecho» (STC 270/2015, FJ. 7.º) e impone al legislador el deber de perseguir la claridad y evitar la confusión normativa, promoviendo «la certeza respecto a qué es Derecho y no [...] provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas» (STC 46/1990, FJ. 4.º). Así, el principio de seguridad jurídica, desde su dimensión objetiva, implica la necesidad que la norma sea clara, de forma que los ciudadanos puedan conocer sus obligaciones y derechos. Por ello, el Tribunal ha recalcado «la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas» (STC 150/1990, FJ. 8.º).

Por su parte, en cuanto a la dimensión subjetiva, la cual, como dijimos, el Tribunal reconduce a la idea de previsibilidad; es decir, la posibilidad de que los ciudadanos puedan prever razonablemente las consecuencias legales de sus actos. En definitiva, implica que el ciudadano puede tener «la expectativa razonablemente fundada [...] en cual ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho» (STC 36/1991, FJ. 5º).

En íntima conexión con el principio de seguridad jurídica se encuentra, como corolario del mismo, el principio de protección de la confianza legítima, que llega a nuestro ordenamiento por influjo del Derecho europeo². Dicho principio es reconocido a nivel interno en la doctrina del Tribunal Constitucional, puesto que «protege [...] la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles»³.

En cualquier caso, no puede entenderse que el principio de seguridad jurídica ni su manifestación como principio de protección de la confianza

¹ Véase las Sentencias del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 235/2000, de 5 de octubre (FJ. 8.º) y núm. 273/2000, de 15 de noviembre (FJ. 9.º a 11.º), entre otras.

² Entre otras, Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 14 de mayo de 1975, CNTA contra la Comisión de las Comunidades Europeas, asunto 74/74, párrafo 44 (EU:C:1975:59).

³ Véase las SSTC núm. 150/1990, de 4 de octubre (FJ. 8.º); 173/1996, de 31 de octubre (FJ. 2.º); o 273/2000, de 15 de noviembre (FJ. 6.º).

legítima puedan erigirse en valor absoluto, de forma que impidan al legislador modificar el ordenamiento, ya que ello «conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento jurídico, a la petrificación de situaciones dadas, consecuencias que son contrarias a la concepción que fluye del propio artículo 9.3»⁴.

Ambas dimensiones, objetiva y subjetiva, confluyen cuando el Tribunal afirma que la seguridad jurídica «ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados» (STC 15/1986, FJ. 1.º) pretendiendo siempre la claridad normativa y no la confusión (STC 46/1990, FJ. 4.º).

1.2. La seguridad jurídica y la calidad de las normas

Como se ha dicho, una de las manifestaciones del principio de seguridad jurídica está relacionada con la certeza y claridad en la norma. En la base de la seguridad jurídica subyace el requisito de claridad de la norma, como garantía, tanto de la posibilidad de ser conocida por los ciudadanos, como de ser entendida, de manera que, como dice el Consejo de Estado en la Memoria del año 1992, «tanto los poderes públicos como los ciudadanos, sepan a qué atenerse». Es, por tanto, en ese sentido en el que surge la necesidad de que las leyes que se aprueben gocen de una calidad y rigor suficientes para cumplir con las exigencias del principio de seguridad jurídica.

No existe en el texto constitucional ninguna regulación expresa acerca de la calidad que cabe esperar de los textos normativos. No obstante, como ya se ha dicho, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de poner de manifiesto la importancia que cobra en el proceso legislativo «el empleo de una depurada técnica jurídica», en tanto que «una legislación confusa, oscura e incompleta dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia» (STC 150/1990, FJ. 8.º).

Sin embargo, continúa diciendo el Tribunal a renglón seguido, que no cabe «considerar que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad». Además, dado que las leyes no son elementos aislados, sino parte integrante de un todo que es el ordenamiento jurídico sustentado e informado por principios generales que colman sus lagunas y resuelven sus contradicciones, sólo cabría hablar de vulneración del principio de seguridad jurídica si respecto de dicho ordenamiento «y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destina-

⁴ SSTC 6/1983, de 4 de febrero (FJ. 3.º); 99/1986, de 31 de octubre (FJ. 6.º); 126/1987, de 16 de julio (FJ. 11.º); 159/1990, de 4 de octubre (FJ. 8.º); entre otras.

rios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su comportamiento o sobre la previsibilidad de sus efectos» (STC 150/1990).

Esta doctrina se ha venido manteniendo por el Tribunal a lo largo de los años y es por ella por la que no considera que vicios y errores en la técnica legislativa sean vulneradores del principio de seguridad jurídica afirmando, en ese sentido, que «el control jurisdiccional de la Ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco a la constricción absoluta [...] del ámbito de libre configuración del legislador»⁵. En definitiva, el Tribunal renuncia a perseguir determinados malos hábitos legislativos bajo el pretexto de no coartar la libre configuración del legislador (García-Escudero Márquez, 2010, pp. 24-25). Basta una somera revisión de la jurisprudencia constitucional para apreciar que, en la inmensa mayoría de situaciones, no ha considerado relevantes, desde el punto de vista del posible quebrantamiento del principio de seguridad jurídica, las sucesivas carencias técnicas que se han venido produciendo a lo largo de los años.

A pesar de ello, si bien es cierto que el papel del Tribunal Constitucional no es el de enjuiciar la técnica empleada en la producción legislativa, como indica Pulido Quecedo (1999), también lo es que determinados ámbitos de dichos defectos técnicos sí pueden ser objeto de estudio por parte de aquél dada su relación e incidencia en otros principios constitucionales. En efecto, podemos encontrar diversas situaciones en las que el Tribunal Constitucional ha apreciado la inconstitucionalidad de determinadas leyes vulneradoras de la seguridad jurídica, aunque no de forma autónoma, *per se*, sino en conexión con otros preceptos constitucionales en los que se manifiesta el propio principio de seguridad jurídica (Ugarte Mendía Eceizabarrena, 2006, pp. 23-30). Un ejemplo en ese sentido los encontramos en relación con la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la cual ha sido objeto de numerosos e importantes pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional en lo relativo a su contenido.

Dispone el artículo 134.2 de la Constitución que «Los Presupuestos Generales del Estado [...] incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado». De dicho precepto no se deduce una regulación exhaustiva del contenido que habrán de tener las sucesivas Leyes de Presupuestos de manera que fue la práctica habitual durante los primeros veinte años de vigencia de la Constitución que la Ley incluyera la regulación de materias no estrictamente presupuestarias. Este desbordamiento mate-

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 226/1993, de 8 de julio (FJ. 5.º); entre otras, como las SSTC 109/1987, FJ. 3.º («el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa»); 37/1981, de 16 de noviembre, FJ. 2.º («No es competencia de este Tribunal, sin embargo, velar por la perfección técnica de las leyes»); o 49/2008, de 9 de abril, FJ. 4.º («es evidente que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica»).

rial de las Leyes de Presupuestos concluyó, como recuerda Toscano Ortega (2002, p. 22), con la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, que asienta su doctrina en la materia y por medio de la que aclara que el contenido de la Ley de Presupuestos se podrá clasificar, de un lado, en «propio o núcleo esencial», integrado por el contenido que dispone el artículo 134.2 CE y, de otro, en «contenido eventual o no necesario», en el que se incluirán normas que no constituyen contenido esencial de la Ley pero que, en todo caso, debían cumplir dos requisitos:

«de una parte, es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento; y de otra, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» (STC 174/1998, FJ. 6.º)⁶.

Por lo tanto, la inclusión de toda materia que no guarde la debida conexión económica o presupuestaria con el contenido propio de la Ley de Presupuestos «puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo [...] y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina»⁷.

A la vista de estos pronunciamientos y ante el riesgo que supone introducir en las Leyes de Presupuestos materias que pueden plantear dudas acerca de su constitucionalidad, el legislador optó trasladar todas estas a las ya habituales «Leyes de Acompañamiento», una práctica a la que tendremos oportunidad de referirnos más adelante en relación con la homogeneidad de las Leyes.

Otro ejemplo lo encontraríamos en relación con las normas relativas a los derechos y libertades, respecto a las cuales es menester recordar que a la hora de delimitar su contenido opera la reserva de ley del artículo 53.1 de la Constitución, debiendo revestir carácter orgánico cuando tenga por objeto el desarrollo de los derechos fundamentales de la Sección I del Capítulo II del Título I (art. 81.1 CE). Leyes, unas y otras que, en todo caso, habrán de respetar el contenido esencial del respectivo derecho. No obstante, el respeto a la reserva de ley y la debida proporcionalidad en el desarrollo y limitación de los derechos no son los únicos requisitos a los que debe atenerse el legis-

⁶ *Vid.* SSTC 63/1986, de 21 de mayo (FJ. 24.º); 66/1990, de 5 de abril (FJ. 3.º) o 61/1997, de 20 de marzo (FJ. 2.º), entre otras.

⁷ Son numerosas las Sentencias en las que el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado por esta causa. Así ocurre, por ejemplo, en las Sentencias 195/1994, de 23 de junio (FJ. 2.º) o 145/2022, de 15 de noviembre (FJ. 3.º).

lador cuando entra a regular esta materia, sino que, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁸,

«Hace falta primeramente que la ley sea suficientemente accesible: el ciudadano debe poder disponer de suficientes informaciones, en las circunstancias del caso, sobre las normas jurídicas aplicables en un caso determinado. En segundo lugar, sólo se puede considerar como ley, una norma enunciada con bastante precisión para permitir al ciudadano regular su conducta; rodeándose si es necesario de claros consejos, debe ser también prevenido en un grado razonable en las circunstancias de la causa, de las consecuencias naturales que deriven de un determinado acto» (STEDH 6538/74, de 1979, caso *The Sunday Times c. Reino Unido*, párrafo 49; traducción de Carla Arregui).

Esta misma línea sigue el Tribunal Constitucional, el cual, en base a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, afirma que las leyes que desarrollen los derechos y libertades

«pueden vulnerar la Constitución si adolecen de falta de certeza y previsibilidad en los propios límites que imponen y su modo de aplicación [...] Y ha de señalarse, asimismo, que no sólo lesionaría el principio de seguridad jurídica, concebida como certeza sobre el ordenamiento aplicable y expectativa razonablemente fundada de la persona sobre cuál ha de ser la actuación del poder aplicando el Derecho, sino que al mismo tiempo dicha Ley estaría lesionando el contenido esencial del derecho fundamental así restringido» (STC 292/2000, FJ. 15.º).

Sin embargo, el ejemplo más claro de manifestación del principio de seguridad jurídica lo encontramos en su relación con el principio de legalidad, como límite al *ius puniendi* del Estado, que se encuentra consagrado en el artículo 25.1 de la Constitución y según el cual «Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento». Este principio, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁹, conlleva una doble garantía: por un lado, una garantía formal relativa a la reserva de ley (*lex scripta*) y, por otro, una garantía material, conexa con el principio de seguridad jurídica, y que se traduce «en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes» (*lex praevia*) con la claridad suficiente que permita «predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infrac-

⁸ En relación con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la seguridad jurídica, se puede ver Martín-Retortillo Baquer, L. La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos «Valenzuela Contreras» y «Prado Bugallo», ambos contra España). *Derecho Privado y Constitución*, n.º 17 (enero-diciembre 2003), 377-406.

⁹ SSTs 242/2005, de 10 de octubre, FJ. 2.º; 135/2010, de 2 de diciembre, FJ. 4.º; 166/2012, de 1 de octubre, FJ. 5.º; o 145/2013, de 11 de julio, FJ. 4.º).

ción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien las cometa» (*lex certa*) (STC 116/1993, FJ. 3.º).

Lo expuesto en las páginas anteriores pone de manifiesto las reticencias del Tribunal Constitucional a admitir la inconstitucionalidad de una ley atendiendo al principio de seguridad jurídica de forma autónoma. No obstante, el Tribunal no cierra tajantemente la puerta a esa posibilidad sino que, a la vista de su jurisprudencia, cabe entrever que se han venido sucediendo pasos esperanzadores hacia la posibilidad de que este extienda su competencia hacia el control constitucional de las leyes defectuosas que puedan suponer una vulneración de la seguridad jurídica (Vidal Marín, 2013, p. 346).

La ya mencionada Sentencia 46/1990 es la más reveladora en ese sentido. En esta Sentencia, relativa a las Leyes canarias 14/1987 y 6/1989, consideró el Tribunal que por medio de un «complicadísimo juego de remisiones entre normas» el legislador canario «habría infringido el principio de seguridad jurídica al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas», concluyendo, por tanto, que «La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo». Constituye, por tanto, esta Sentencia el primer caso en el que el Tribunal aprecia una vulneración del principio de seguridad jurídica sin ligarlo a otro principio constitucional¹⁰ dejando entrever la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes que contengan defectos tales que puedan perjudicar a la seguridad jurídica. Una posibilidad que, parece, no se desvaneció, pues veinte años después el Tribunal la reitera en su Sentencia 234/2012 (FJ. 6.º), relativa a un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley murciana 1/2001. En este caso, muy similar al anterior —esta vez se producía una remisión defectuosa a una normativa comunitaria sobre espacios naturales protegidos—, el Tribunal afirmará que la técnica empleada «suscita confusión o duda generadora en sus destinatarios de una incertidumbre razonablemente insuperable», tanto sobre la conducta que les es exigida como sobre sus efectos, lo cual determina su inconstitucionalidad (García-Escudero Márquez, 2018, p. 192).

Todo ello, junto a la doctrina del Tribunal en relación con la debida homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado, a la cual nos referiremos en un epígrafe posterior, si bien constituyen los únicos pronunciamientos en los que el intérprete de la Constitución aprecia —tímidamente— una relación directa entre defectos de técnica legislativa e infracciones del principio de seguridad jurídica, también asientan las bases para la eventual admisibilidad de la posibilidad de llevar a cabo un juicio de constitucionalidad de la calidad de las leyes o de algunos de sus preceptos.

¹⁰ Afirma el Tribunal (FJ. 4.º) que el legislador canario «ha infringido el principio de sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1), ha tratado de impedir la eficacia de las disposiciones normativas sobre la materia y ha infringido el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3)», de manera que, aun no siendo el único motivo de inconstitucionalidad, sí se aprecia una infracción del principio de seguridad jurídica sin necesidad de ponerlo en conexión con otro principio.

II. LA TÉCNICA LEGISLATIVA. SU IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA

A la vista de todo lo expuesto *supra* y teniendo en consideración las palabras del propio Tribunal Constitucional, queda patente la importancia que tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en aras a la producción de leyes de calidad, dada la incidencia que ello tiene tanto en la seguridad jurídica como en otros principios constitucionales.

La técnica legislativa se puede definir como la rama de la Ciencia de la Legislación que persigue la claridad y eficacia a la hora de legislar (García-Escudero Márquez, 2005, p. 122). No obstante, y dado que, como dice el Tribunal Constitucional en su Sentencia 150/1990, FJ, 8.º, «Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado», la finalidad última de la técnica legislativa es la correcta estructuración del ordenamiento de forma que mantenga estas sus cualidades fundamentales de unidad, coherencia y plenitud (Sainz Moreno, 1995, p. 59).

Si bien la preocupación por la calidad de las normas se remonta varios siglos atrás (Nabaskues Martínez de Eulate, 2017, p. 389; García-Escudero Márquez, 2005, p. 122) el desarrollo de la técnica legislativa como disciplina es reciente. Y más reciente y limitada aun es su implantación en nuestro país, al cual podríamos enmarcar dentro de los denominados modelos difusos de producción normativa (García-Escudero Márquez, 2005, p. 134).

Los primeros pasos que se dieron en nuestro país podemos encontrarlos en el «Cuestionario de evaluación que deberá acompañar a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros», claramente influenciado por los *checklist* alemanes, que fue introducido por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990. Sin embargo, estos cuestionarios no introducen reglas a seguir a la hora de elaborar proyectos normativos, sino que se limitan a justificar su necesidad y valorar sus efectos (García-Escudero Márquez, 2005, p. 134).

Por ello, poco después, y siguiendo la línea marcada por el Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, se aprobará en 1991 por Acuerdo del Consejo de Ministros las «directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley»¹¹, posteriormente sustituidas por las hoy vigentes «Directrices de técnica normativa» de 2005¹². Sin embargo, se mantiene el debate relativo a la fuerza normativa de estas directrices que ya existía con las precedentes (García-Escudero Márquez, 2018, p. 184).

¹¹ Resolución de 15 de noviembre de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley, Boletín Oficial del Estado núm. 276, de 18 de noviembre de 1991.

¹² Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, Boletín Oficial del Estado núm. 180, de 29 de julio de 2008.

Posteriormente, en 2009, se aprobará el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo, y que reemplaza a los entonces aun empleados cuestionarios. Esta Memoria debía contener (art. 2) una justificación de la oportunidad de la propuesta, su contenido y análisis jurídico, un listado pormenorizado de normas que quedarían derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma, un análisis de adecuación de la medida al orden de distribución competencial y un análisis de su impacto presupuestario, económico y de género. Esta norma quedó sin efecto en la práctica tras la modificación de la Ley 50/1997, del Gobierno, por medio de la Disposición Final Tercera de la Ley 40/2015, por la que aquella pasó a incorporar el contenido de aquel Real Decreto que será, finalmente, derogado por el nuevo Real Decreto 931/2017.

No podemos acabar este repaso de la evolución de la técnica normativa en España sin hacer referencia a las Leyes 39 y 40/2015. En relación con esta última, en el ámbito de estudio de este trabajo, operó la ya mencionada modificación de la Ley del Gobierno.

Por su parte, por medio de la Ley 39/2015 se introducen importantes modificaciones en relación con el procedimiento de elaboración de las normas entre las que cabe destacar el deber impuesto a las Administraciones Públicas de justificar en las exposiciones de motivos de los proyectos o anteproyectos de normas que elaboren en ejercicio de la iniciativa legislativa o potestad reglamentaria el cumplimiento de los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (art. 129); el mandato dirigido a las Administraciones de publicar «un Plan Anual que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente (art. 132) y la regulación que hace de la participación ciudadana en el procedimiento normativo mediante los trámites de consulta previa, información pública y audiencia (art. 133).

Además, la Ley dispone en su artículo 130 que las Administraciones Públicas «revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos», debiendo publicar un informe detallado y periódico con el resultado de dicha evaluación. Sin embargo, esta evaluación *ex post* que se introduce por medio de la Ley, en opinión de Montalvo Jääskeläinen, sigue siendo exigua ya que, de un lado, únicamente abarcaría a disposiciones de rango inferior a Ley y, de otro, se limita a establecer una regulación de mínimos, no estableciendo plazos ni pautas a seguir (De Montalvo Jääskeläinen, 2017, p. 169).

No obstante, si bien las reformas que se han venido sucediendo a lo largo de los años suponen pasos en la buena dirección, aún queda lejos la solución al problema. Para ello, sería necesario que se estableciese un estándar mínimo de calidad de las normas que quepa exigir de los Poderes Públicos, así como las consecuencias de la inobservancia del mismo (Álvarez González, 2020, p. 21). De esta manera, y no mediante medidas sin fuerza normativa o

reformas parciales se podrá poner remedio a lo que se ha venido en calificar como «crisis de la ley» (Gascón Abellán, 2006, p. 42) o, directamente, de «degradación normativa» (Cano Bueso, 2006, p. 123). Una cuestión para la que nuestro sistema es especialmente proclive por varias razones:

En primer lugar, la práctica unanimidad de los autores alude al inmenso volumen de producción normativa como una de las causas de la degradación cualitativa de las normas y, por tanto, pérdida de seguridad jurídica. Dirá Benigno Pendás que «la inflación normativa produce el mismo efecto que la monetaria, porque el exceso de leyes nos conduce a la ciudad sin ley. Cuantas más normas se dictan, menos valor tienen» (Pendás García, 2018, p. 218).

El abultado del volumen de normas existentes y que se siguen aprobando año tras año es causa lógica de las exigencias del propio Estado Social el cual, en contraposición con el Estado liberal, impone la intervención del Estado no ya sólo como garante de derechos, sino como agente activo en el mercado y prestador de servicios.

Además de ello, hay que tener en cuenta que, en nuestros días, el Estado Central no es el único centro de producción de normas. En el año 2022, a nivel estatal se aprobaron 54 leyes —de las cuales 15 tenían carácter orgánico— y 20 Reales Decretos-Leyes, así como 306 Reales Decretos, 470 Órdenes Ministeriales, 1.610 Resoluciones, 8 Circulares y 5 Instrucciones. No obstante, en relación con estas cifras hay que hacer un par de matizaciones que disparan la cantidad de normas producidas y en vigor, que traen causa, de un lado, de la descentralización interna del poder y, de otro, de la cesión competencial a entidades supranacionales prevista por el artículo 93 de la Constitución. Así, por un lado, en el marco de un Estado descentralizado como es el nuestro, junto a estas normas aprobadas por el legislador y Administración centrales hay que añadir las dictadas en el ámbito de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Y, por otro lado, que las Instituciones de la Unión Europea, a la que nuestro país pertenece, están investidas de la capacidad de producir normas que pasan a integrar directamente los ordenamientos de los Estados miembros. Una capacidad que, si bien en ámbitos sectoriales específicos cuya competencia ha sido cedida, se ha venido ejerciendo de forma minuciosa y en profundidad (Sainz Moreno, 1995, p. 58).

A esta hipertrofia normativa desde un punto de vista cuantitativo hay que, a su vez, tener en cuenta que, dentro de la tendencia actual hacia una regulación minuciosa de la realidad, los textos normativos, cada vez con más frecuencia.

Al mismo tiempo hay que tener en cuenta que, dentro de la tendencia actual hacia una regulación en profundidad de la realidad, esta hipertrofia normativa se plasma, igualmente, y cada vez con más frecuencia, en un notable incremento del volumen de los nuevos textos, impulsado, entre otras razones, por la voluntad de regular una variedad más amplia de situaciones (Navaskues Martínez de Eulate, 2017, p. 392). Esta misma voluntad de regu-

larlo todo con detalle ha llevado a que, en multitud de ocasiones, la ley pierda las notas de generalidad y abstracción que le son características (Álvarez González, 2020, pp. 26-27).

La celeridad con las que se aprueban algunas normas en nuestros días sería una segunda causa de la menor calidad de las mismas. Una celeridad que se debe, tanto a la urgencia de responder a las necesidades de una sociedad en constante cambio como, fundamentalmente, a otras cuestiones de índole político como puede ser la oportunidad o el interés partidista (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2021, pp. 89-90), y de la que se ven negativamente afectados la deliberación y el debate.

Finalmente, también cabría encontrar una causa del disvalor de la ley en nuestros días en el deficiente lenguaje empleado en su formulación. Este estilo lingüístico, lejos de ser perspicuo y de facilitar la interpretación de la norma por parte de sus destinatarios, más bien obstaculiza e incluso llega a obstruir la comprensión de la misma, bien por el empleo excesivo de tecnicismos, bien por las propias carencias léxico-semánticas, gramaticales y morfológicas presentes en su redacción (Conde Antequera, 2015, pp. 182-183).

III. EL DEFECTUOSO «ARTE DE LEGISLAR» EN NUESTROS DÍAS

A lo largo de las próximas páginas expondremos, sin ánimo de exhaustividad, algunos de los vicios y defectos de calidad normativa más comunes —y aberrantes— en nuestro Ordenamiento. Y para una mejor organización de las cuestiones, lo estructuraremos en torno a cuatro bloques de defectos: formales, procedimentales, materiales-estructurales y en su relación con el resto del Ordenamiento Jurídico.

3.1. A nivel formal

3.1.1. *Las leyes singulares*

Una definición del concepto de Ley singular la aporta el Tribunal Constitucional en su Sentencia 166/1986 (FJ. 10.º), relativa a la expropiación del grupo Rumasa, que se llevó a cabo por el Real Decreto-Ley 2/1983, posteriormente sustituido por la Ley 7/1984. En esta Sentencia el Tribunal se refiere a ellas como «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con otro». No se trataría sino de actos administrativos que revisten forma de Ley, las cuales pueden requerir o no de otros actos administrativos posteriores para su efectiva aplicación

(hablando entonces de leyes autoaplicativas o no autoaplicativas, respectivamente) (Montilla Martos, 2015, p. 274).

La doctrina constitucional validó, ya en un primer momento, a partir de la referida STC 166/1983, esta clase de Leyes, partiendo de la base de que no existen materias reservadas a la potestad administrativa¹³, lo cual no obsta para que, «como ejercicio excepcional» de la potestad legislativa que son, deban quedar sometidas a importantes limitaciones derivadas del principio de igualdad y del respeto a los derechos fundamentales, concretamente a la tutela judicial efectiva.

En relación con las limitaciones derivadas del principio de igualdad (art. 14 CE), las cuales constituyeron el núcleo de la doctrina constitucional sobre las leyes singulares en un principio, dirá el Tribunal que éste «no prohíbe al legislador contemplar la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, porque la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir, diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que estas carezcan de justificación objetivamente razonable», por lo que las Leyes singulares no vulnerarán este principio de igualdad, primero, «cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone»; es decir, cuando no haya sido creado arbitrariamente por el legislador. Y, segundo, cuando dichas consecuencias jurídicas gocen de una razonabilidad y proporcionalidad en relación con el fin propuesto (FJ. 11.º).

Por su parte, en cuanto a las limitaciones impuestas por el debido respeto de los Poderes Públicos a los derechos fundamentales (art. 53.1 CE), reconoce la incidencia que las leyes singulares tienen en ellos, especialmente en relación con la tutela judicial del derecho afectado, en tanto que la condición de norma con rango de Ley no permitiría al juez ordinario pronunciarse sobre su nulidad por exigencias del principio de legalidad (Molina León, 2017, p. 83). A pesar de ello, en una interpretación nada libre de críticas, el Tribunal Constitucional consideró que una limitación en la tutela judicial como la que produciría una Ley singular no implicaría necesariamente la indefensión de sus destinatarios, ya que estos podrán acceder a la jurisdicción ordinaria alegando la vulneración de su derecho a la igualdad ante la ocupación material de sus bienes (art. 125 de la Ley de Expropiación Forzosa) —u oponien-

¹³ Dirá en la STC 166/1983 que «la evolución histórica del sistema constitucional de división de poderes ha conducido a una flexibilización que permite hoy hablar, salvo en reservas materiales de Ley y en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones (*entiéndase, funciones legislativa y ejecutiva*), admitiéndose pacíficamente que su separación ya no se sustenta en la generalidad de una y singularidad de la otra y que, según se deja, ya dicho, es lícito al legislador, adoptar decisiones singulares cuando así lo requieran situaciones singulares, al igual que es lícito a la administración, completar la función normativa de aquel mediante el ejercicio de su poder reglamentario» (FJ. 11.º).

do recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa contra el acto de aplicación de la Ley ya que, como dirá la STC 129/2013, «las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos» (FJ. 4.º)—, dando inicio al procedimiento y existiendo entonces dos alternativas de acceso al Constitucional: bien la solicitud al juez ordinario de la elevación de una cuestión de inconstitucionalidad, o bien, agotada la vía ordinaria, la interposición de un recurso de amparo.

Una interpretación no exenta, como dijimos, de polémica¹⁴ dado que, en relación con la primera alternativa procesal relativa a la solicitud dirigida al órgano jurisdiccional ordinario de plantear una cuestión de inconstitucionalidad, ya que ésta, como dirá en la STC 129/2013, «el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del juez, pero no un derecho del justiciable»; y, en relación con la segunda, condena a los perjudicados a someterse a un dilatado proceso.

Visto lo anterior, el problema resultante es que una Ley singular puede ser perfectamente constitucional desde el punto de vista del respeto al principio de igualdad, pero no serlo desde el prisma de la tutela judicial, lo que corroboró la posterior Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993¹⁵.

Con todo ello, será a partir de la Sentencia 48/2005 cuando el Tribunal Constitucional ajuste su doctrina sobre las Leyes singulares hasta el punto de que, ahora, el derecho a la tutela judicial efectiva se configura como el nuevo canon de constitucionalidad (Molina León, 2017, p. 104), de manera que esta nueva doctrina exige, no sólo «que su titular pueda instar la tutea que el precepto consagra, requisito éste que no se cumple en el caso de las leyes autoaplicativas en las que el planteamiento de la cuestión es una prerrogativa exclusiva del Juez, pero no un derecho del justiciable», sino también que el propio Tribunal pueda ejercer un «control jurisdiccional [...] suficiente, en cada caso, para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un Juez de lo contencioso», lo cual tampoco se cumple puesto que «en modo alguno, corresponde al Tribunal Constitucional el control fáctico y de legalidad ordinaria —control de los

¹⁴ Interesante en este punto resulta el voto particular formulado por el Magistrado don Francisco Rubio Llorente: «Para demostrar lo insostenible de esta tesis basta con recordar que en nuestro Derecho, ni la jurisdicción constitucional forma parte del Poder Judicial, ni cabe el recurso de amparo frente a Leyes, ni puede reducirse el derecho a la tutela judicial efectiva a la posibilidad de pedir a un Juez o Tribunal que plantee ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad».

¹⁵ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Pleno) 12.952/87, de 23 de junio de 1993 (caso Ruiz-Mateos contra España). Esta condenó a España por haber violado el derecho a un proceso equitativo (art. 6.1 del Convenio) y, a consecuencia de ello, se modificó por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, el artículo 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para permitir que quienes sean parte en el procedimiento que da origen a la cuestión de inconstitucionalidad pudieran personarse ante el Tribunal para formular alegaciones. *Vid.*: Montilla Martos, J. A. «Las Leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 104 (mayo-agosto 2015): 279.

elementos reglados de los actos de aplicación—, que, en todo caso, exige la función de aplicación de la norma al caso concreto» (STC 129/2013, FJ. 6.º).

En consecuencia, a la vista de que ninguno de los requisitos expuestos en la Sentencia se verifica en nuestro ordenamiento, la nueva doctrina constitucional sobre las leyes singulares, si bien no las prohíbe taxativamente, viene a estrechar las limitaciones que las rodean¹⁶.

Expuesto cuanto antecede, queda clara la afectación que tienen esta clase de leyes en los derechos fundamentales, en tanto que en la pasada década las mayorías parlamentarias, habitualmente en las Comunidades Autónomas, han hecho uso de ellas asiduamente abarcando un amplio abanico de materias, desde procedimientos expropiatorios, como en las mencionadas Sentencias 166/1983 y 48/2005 hasta urbanismo y medio ambiente, desplazando a las Administraciones sin otro objetivo más que evadir el control jurisdiccional, con la afectación a la seguridad jurídica que ello conlleva.

3.1.2. *Abuso del Decreto-Ley*

El recurso al Decreto-Ley que se ha venido produciendo, de forma creciente, en nuestro país ha sido uno de los asuntos más criticados desde el punto de vista de la técnica y política legislativa.

Es por todos sabido que nuestra Constitución consagra la separación de poderes atribuyendo el ejercicio de la potestad legislativa a las Cortes Generales (art. 66.2), la función ejecutiva y la potestad reglamentaria al Gobierno (art. 97) y la potestad jurisdiccional a los Jueces y Tribunales que integran el Poder Judicial (art. 117.3). En ese sentido, y habida cuenta de que el nuestro es un régimen parlamentario, podría decirse que la ley desempeña un papel fundamental en nuestro sistema constitucional y en el conjunto de nuestro

¹⁶ Como afirma Santamaría Arinas (2014, p. 189), «es muy difícil, si no imposible, respetar el límite que imponen las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, puesto que, por una parte, se ha endurecido al máximo el requisito de acceso al descartar como tal la vía de la cuestión de inconstitucionalidad y, por otra, cualquier posibilidad de acceso al Tribunal Constitucional se acabaría estrellando contra el requisito de equivalencia material de su control con el que, hoy por hoy, sólo pueden otorgar los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa».

En ese mismo sentido, Montilla Martos, J. A. (2015, p. 285) entiende que «resulta imposible superar este test por su propio carácter autoaplicativo, pues no existen mecanismos para defenderse frente a la ley e incluso, aunque estos se incorporen al ordenamiento a través del amparo frente a leyes en ningún caso pueden ser de la misma intensidad que los ofrecidos por la jurisdicción ordinaria».

Por su parte, Molina León (2017, p. 110) distingue entre los efectos que esta doctrina tiene en función de si se trata o no de una ley singular autoaplicativa. En el primer caso, considera que estas leyes singulares autoaplicativas —excluyendo las expropiatorias— han quedado vedadas al legislador al no requerir un acto ejecutivo que de acceso a los perjudicados a la jurisdicción ordinaria. En el segundo, dirá que «la infracción del artículo 24.1 de la CE constituye un elemento añadido al juicio de proporcionalidad que ha de desplegar el TC [...] Por lo tanto, cabe colegir que ante un supuesto de hecho auténticamente excepcional el TC habrá de ponderar en cada caso concreto el impedimento del control jurisdiccional con los intereses generales en juego, a cuya satisfacción habrá de responder el legislador de forma proporcionada».

ordenamiento¹⁷. No obstante lo dicho, si bien el Parlamento tiene atribuido el ejercicio de la función legislativa, ello no quiere decir que tenga el monopolio de la creación legislativa, de forma que la Constitución reconoce al Gobierno la facultad de dictar disposiciones con rango de Ley, por un lado, en supuestos de habilitación previa por las Cortes (Reales Decretos Legislativos, regulados en los arts. 82 a 85 CE) y, por otro, «en caso de extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86 CE).

Es este último —el Decreto-Ley— el que se puede entender como una facultad propia del Gobierno, en tanto que el Decreto Legislativo parte de una previa delegación de las Cortes. Una facultad que, como recuerda el Tribunal Constitucional, «constituye una excepción al procedimiento legislativo y a la participación de las minorías que éste dispensa» (STC 137/2011, FJ. 4.º). Es ese carácter excepcional el que impone que el recurso a esta técnica legislativa quede sometido a la verificación de un presupuesto habilitante (que se trate de una situación de extraordinaria y urgente necesidad) y al respeto a determinados límites, tanto materiales (contenido vedado) y formales (necesidad de ser sometido a votación de totalidad en el Congreso dentro del plazo de treinta días).

Sin embargo, bastaría con recurrir a la estadística para percibir que este carácter excepcional propio del Decreto-Ley queda bastante lejos de la realidad legislativa en nuestro país, de forma que constituye la norma general encontrar que una de cada cuatro normas con rango de ley que se aprueban al año se hace recurriendo a esta técnica. Una problemática que, a su vez, a raíz de las reformas de los Estatutos de Autonomía que se produjeron durante la primera década de este siglo, hay que extender al ámbito autonómico, donde se han empleado frecuentemente.

Es este empleo desmedido del Decreto-Ley el que pone de manifiesto que, en multitud de ocasiones, la relajación del presupuesto habilitante y la interpretación restrictiva de los límites materiales del artículo 86 lleva que la «extraordinaria y urgente necesidad» que exige la Carta Magna ceda en favor de la urgencia o necesidad extraordinaria del Gobierno en adoptar sus medidas con el menor debate posible¹⁸. Eso sí, convenientemente maquillada para ser admitida por el Tribunal Constitucional, al cual cabría atribuirle parte de la culpa de la actual deriva dada la generosidad con la que interpreta la «extraordinaria y urgente necesidad» requerida¹⁹.

¹⁷ Un papel preponderante que, como señala Ylarri (2022) viene definido por la existencia de un procedimiento legislativo caracterizado por el debate y la publicidad.

¹⁸ Véase como la debilidad parlamentaria de los Gobiernos influye en el número de Decretos-Leyes que se aprueban. A título de ejemplo, durante el Primer Gobierno Sánchez (desde el triunfo de la moción de censura el 1 de junio de 2018 hasta el 28 de abril de 2019, cuando se celebraron elecciones) se aprobaron 57 disposiciones con rango de ley (8 de ellas de carácter orgánico), de las que 35 eran Reales Decretos-Leyes (un 61 % del total).

¹⁹ Entre otros, Manuel Aragón Reyes, «Análisis crítico de la jurisprudencia constitucional», en *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional* (Madrid: Iustel, 2016), 71-86. Andrés

Además, por si fuera poco, se han venido empleando, y se sigue haciendo, fórmulas cada vez más innovadoras, peligrosas y a cuál más aberrante, como el Decreto-Ley ómnibus, que será de objeto de estudio más adelante, o el Decreto-Ley singular, el cual, en el sentido expuesto *supra*, se emplea como «blindaje» de las medidas del Ejecutivo frente al control de la jurisdicción contenciosa, a cuyo control quedarían sometidos los actos reglamentarios y administrativos, no así los legislativos (Arana García, 2015, pp.147-148).

3.2. A nivel procedimental

3.2.1. *Proposiciones de ley versus proyectos de ley*

El primer asunto que trataremos en relación con los defectos o malos usos a nivel procedimental que tienen incidencia en la calidad de las leyes es relativo a la iniciativa legislativa.

Podemos definir la iniciativa legislativa como «el acto mediante el cual se pone en marcha *obligatoriamente* el procedimiento legislativo»²⁰. El artículo 87 de la Constitución enumera los sujetos investidos de iniciativa legislativa atribuyéndosela, en su apartado primero, al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado; en su apartado segundo a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; y en su apartado tercero al propio pueblo, en iniciativas respaldadas por «no menos de 500.000 firmas acreditadas». No obstante esta primera clasificación de las iniciativas por su origen —gubernamental, parlamentaria, autonómica y popular—, podemos establecer una segunda clasificación atendiendo al instrumento empleado, la cual distingue, por un lado, en las iniciativas procedentes del Gobierno que, conforme al artículo 88 CE, se instrumentan por medio de proyectos de ley; y, por otro lado, en proposiciones de ley, integradas por las iniciativas procedentes del resto de sujetos que menciona el artículo 87 CE (García-Escudero Márquez, 2000, p. 67).

Boix Palop, «La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 27 (2012): 123. Estanislao Arana García, «Dos manifestaciones de la confusión de poderes de nuestro tiempo convertidos en problemas de técnica legislativa: abuso de Decretos-leyes y Leyes singulares». En *Algunos problemas actuales de técnica legislativa* (Cizur Menor: Aranzadi, S.A., 2015): 132-147. Iglesia Chamarro, M. A., *El Gobierno por Decreto* (Pamplona: Marcial Pons, 1997): 167.

²⁰ Si bien la consecuencia directa del ejercicio de la iniciativa legislativa es el comienzo obligado del procedimiento legislativo, aclara Aragón Reyes (1986, pp.288-289) que «Ello no significa necesariamente que, al final del iter parlamentario, tenga que producirse de manera obligatoria la aparición de una ley [...] El punto fundamental, a mi entender, radica en que, producida la iniciativa, nace la obligatoriedad de pasar, insisto, a la fase deliberante». Es esta característica la que lleva a considerar que los proyectos de Ley, al no existir toma en consideración, se tratan de verdaderas iniciativas legislativas; mientras que las iniciativas parlamentarias, las procedentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y las iniciativas populares no constituyen auténticas iniciativas, sino «propuestas de iniciativas» ya que requieren ser tomadas en consideración para dar paso a la fase deliberante.

Esta segunda distinción entre proyectos y proposiciones de ley no es baladí, en tanto que el hecho de tratarse de una u otra tiene importantes consecuencias prácticas²¹, pero la que aquí nos interesa es la relativa a los requisitos que debe cumplir cada uno de ellos.

En relación con los proyectos de ley, como expusimos en páginas interiores, la Disposición Final Tercera de la Ley 40/2015 modificó la Ley del Gobierno incorporando, en su artículo 26, el procedimiento que se habrá de seguir en la elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. Así, como norma general, para la elaboración de anteproyectos de ley deberá:

- Sustanciarse una consulta pública a través del portal web del departamento competente y por tiempo suficiente, en la que se recabe la opinión de sujetos y organizaciones más representativos potencialmente afectados por la futura norma (ap. 2);
- Acompañar al proyecto, con carácter preceptivo, una Memoria de Análisis de Impacto Normativo que se pronuncie sobre la oportunidad de la propuesta y alternativas regulatorias, contenido y análisis jurídico, análisis sobre la adecuación al sistema competencial, impacto económico y presupuestario, identificación de las nuevas cargas y cuantificación de su coste de cumplimiento e impacto por razón de género y climático (ap. 3), entre otras cuestiones²²;
- Recabar informes y dictámenes preceptivos y aquellos que se estimen convenientes (ap. 5, párr. 1.º). Entre otros, cabe destacar la necesidad de recabar informe del Consejo General del Poder Judicial en los supuestos enumerados en el artículo 561 LOPJ²³, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en los

²¹ Se da en el procedimiento legislativo un trato dispar a las iniciativas legislativas en función de si estas proceden del Gobierno (proyectos de ley) o del resto de sujetos que menciona el artículo 87 CE (proposiciones de ley) entre las que cabe mencionar la prioridad que el artículo 89.1 CE reconoce a los proyectos de ley, el monopolio gubernativo de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria (art. 134 CE) y de planificación económica general (art. 131.2 CE), la facultad atribuida al Gobierno por el artículo 128 del Reglamento del Congreso de los Diputados según la cual «podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara» o el no sometimiento al debate de toma en consideración, sino a un debate de totalidad «cuando se hubieren presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad» (art. 112.1 RCD).

²² Entre otras cuestiones se encuentran el impacto en la infancia, adolescencia, familia, un análisis coste-beneficio y de las aportaciones de las audiencias públicas, informes y dictámenes, así como los medios de evaluación posterior de la norma (Álvarez Vélez, 2023, pp. 35-41).

²³ Según el artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Boletín Oficial del Estado núm. 157, de 2 de julio de 1985, las materias que es preceptivo someter a informe del Consejo son: 1) modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 2) determinación, modificación y capitalidad de demarcaciones judiciales, 3) fijación y modificación de la plantilla de Jueces y Magistrados, 4) estatuto orgánico de Jueces, Magistrados, Letrados de la Administración de Justicia y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, 5) normativa procesal o que afecte a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales, 6) normas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Tribunales y leyes penales y normativa penitenciaria.

términos del artículo 15 LOEPSF²⁴ o el informe de la Comunidad Autónoma Canaria en relación con la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago que establece la Disposición Adicional Tercera de la Constitución.

- Recabar informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes, así como informes del Ministerio de Hacienda y Función Pública cuando afecte la organización administrativa, régimen de personal, procedimientos o inspección de servicios de la Administración General del Estado, y del Ministerio de Política Territorial cuando pueda afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (ap. 5, párr. 4.º a 6.º);
- Celebrarse una segunda audiencia pública, publicando el texto del anteproyecto en el portal web del centro directivo competente, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas (ap. 6);
- Recabarse informe del Consejo de Estado, cuando fuere preceptivo o conveniente (ap. 7). En relación con anteproyectos de ley, será preceptivo consultar al Consejo de Estado en Pleno cuando se trate de anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales o de Derecho europeo, o que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado (art. 21 LOCE). Igualmente, deberá consultarse a la Comisión Permanente del Consejo de Estado cuando se trate de anteproyectos de Ley Orgánica de transferencia o delegación, así como en caso de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito (art. 22 LOCE) (García-Escudero Márquez, 2001, p. 65).

Una vez evacuados todos los informes, celebradas las audiencias públicas y culminados los trámites que la Ley prefija, el Consejo de Ministros podrá remitir el ya proyecto de ley al Congreso de los Diputados «acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos» (art. 88 CE).

Frente a la regulación que legalmente se hace del procedimiento que ha de seguirse en el seno del Gobierno para ejercer la iniciativa legislativa que constitucionalmente tiene atribuida, la normativa aplicable a las proposiciones de ley las encontramos en los Reglamentos parlamentarios (art. 89 CE), los cuales se muestran en términos similares: por un lado, según el artículo 124 RCD «Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una

²⁴ El artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial del Estado núm. 103, de 30 de abril de 2012, dispone que se deberán someter a dictamen del Consejo de Política Fiscal los objetivos de estabilidad presupuestaria y el objetivo de deuda pública referido a los tres ejercicios siguientes.

exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas». Por otro, dispone el artículo 108 RS que «Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico».

A la vista de los preceptos expuestos resulta evidente que el empleo de proposiciones de ley es menos exigente desde el punto de vista de los requisitos procedimentales de uno y otro, lo cual ha llevado a que, frecuentemente, si bien el Gobierno está dotado de capacidad motora (Dorrego de Carlos, 2018, p. 117) del procedimiento legislativo, este haga uso de la mayoría parlamentaria que lo sustenta con la finalidad de eludir los tramites que la Ley del Gobierno impone a la elaboración de sus anteproyectos de ley, con las consiguientes incorrecciones y defectos técnicos que ello puede conllevar (Álvarez Vélez, 2023, p. 338; Sanz Pérez, 2012, pp. 14-15). Así fueron los recientes casos de la Ley Orgánica 14/2022 que reformó el Código Penal modificando el delito de malversación y sustituyendo el delito de sedición por un nuevo tipo de desórdenes públicos agravados, entre otros extremos, o la Ley Orgánica 4/2021, que modificó la LOPJ estableciendo un régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones.

En relación con esta última es interesante traer a colación la reciente y controvertida Sentencia del Tribunal Constitucional 128/2023 (FJ. 3.º B), en la que se hace alusión al empleo de la proposición de ley en los términos elusivos expresados. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional, recordando un pronunciamiento anterior, afirma que «el ordenamiento jurídico no ha establecido [...] restricciones para el ejercicio de la función legislativa a partir de las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios», no apreciando, por tanto, fraude en estos casos.

En todo caso, la cuestión no es tanto si es lícito que el Gobierno recurra a los Grupos que le prestan su apoyo en el Parlamento para, haciendo ellos uso de su derecho de «iniciativa», se sorteen los requisitos que serían exigibles de formularse vía proyecto de ley, sino si es esta la finalidad de las proposiciones de ley o, incluso, si es conveniente desde el punto de vista de la calidad del producto que las proposiciones de ley estén exentas de esos requisitos que no dejan de redundar en la corrección técnica de la norma.

3.2.2. *Abuso de los procedimientos abreviados*

Siguiendo a Pendas García (1990, p. 83), podemos definir el procedimiento legislativo como «el conjunto de actos secuencialmente ordenados, tendentes a la formación de la voluntad del legislador» que constituye, al mismo tiempo, una garantía de la publicidad, la deliberación, los derechos de la minoría y la correcta formación de la voluntad de la Cámara (Gómez Lugo, 2008, p. 355; García Rocha, 2020, p. 180).

La regulación que la Constitución hace del procedimiento legislativo deja un amplio margen de apreciación a las que serán las normas que constituyan la principal fuente en la materia: los Reglamentos parlamentarios, los cuales, junto al procedimiento legislativo ordinario, articulan una pluralidad de procedimientos especiales (Gómez Lugo, 2008, p. 358). En ese sentido, y siguiendo a Piedad García-Escudero Márquez (2005, pp. 232-239), cabría clasificar los procedimientos legislativos en cuatro subgrupos: procedimiento legislativo ordinario, procedimiento descentralizado en Comisión —el cual la autora articula como una variante del procedimiento legislativo ordinario—, procedimientos especiales para la tramitación de determinados tipos de leyes y procedimientos legislativos abreviados, incluyendo en estos a los procedimientos de urgencia y de lectura única. Por nuestra parte, adoptaremos esta clasificación con la salvedad de que incluiremos en nuestro trabajo el procedimiento descentralizado en Comisión, en tanto que, si bien es cierto que este es un procedimiento con bases constitucionales y vedado para la tramitación de determinado tipo de leyes, supone una afectación temporal del *iter legis*²⁵.

3.2.2.1. Procedimiento descentralizado en Comisión

Dejando al margen el debate doctrinal acerca de si el procedimiento descentralizado en Comisión es un procedimiento ordinario o especial, nosotros nos referiremos a él en tanto que comporta una especialidad temporal ya que se suprime el debate y votación en Pleno.

El inciso primero del artículo 75.2 de la Constitución aporta sustento constitucional a este tipo de procedimiento legislativo. Según este precepto, «Las Cámaras *podrán* delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley», exceptuando las materias contenidas en el artículo 75.3 CE, cuya competencia queda atribuida en exclusiva y de forma indelegable al Pleno. A saber: «la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado».

De la lectura del precepto la doctrina entiende que la delegación de competencia legislativa en la Comisión requiere un acuerdo expreso del Pleno y sobre una iniciativa específica, lo cual no encajaría con la presunción de delegación del artículo 148.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, según el cual «El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables» (Fernández Segado, 2001, p. 106).

²⁵ De este modo, podemos adoptar la clasificación de Gómez Lugo (2008, p. 359), quien distingue entre «procedimientos legislativos especiales por razón del tiempo de tramitación» y «procedimientos legislativos especiales por razón de la materia».

Por tanto, y sin perjuicio de las facultades de avocación a las que nos referiremos a continuación, de la regulación actual se desprende que la delegación de competencias en Comisión, que fue prevista constitucionalmente como una «especialidad», se ha hecho, vía reglamentos, la norma general (Sieira Mucientes, 2022, p. 53). Todo ello, en el contexto, como ya dijimos, de un legislador acelerado y poco interesado en la deliberación.

Prácticamente unánime se muestra la doctrina en su oposición a la regulación que hace el Reglamento del Congreso de los Diputados de la avocación de la delegación (Punset, 1985, p. 130; Ruiz Robledo, 1995, p. 87; Gómez Lugo, 2022, pp. 165-166). Continúa el artículo 75.2 diciendo que «El Pleno podrá, no obstante, recabar *en cualquier momento* el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación». No se desprende, por tanto, del precepto ninguna limitación a las facultades de avocación del Pleno. No obstante, el Reglamento del Congreso de los Diputados sí prevé una limitación a tales facultades, al disponer en su artículo 149.1 que «podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley [...] en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en la que se proceda al debate de totalidad» y, «En los demás casos [...] *antes de realizarse el debate en Comisión*».

3.2.2.2. Procedimiento de urgencia y lectura única

Entrando de lleno en los que se pueden denominar procedimientos abreviados propiamente dichos, el primero que trataremos será el procedimiento de urgencia.

El procedimiento de urgencia, si bien no aparece expresamente regulado en la Constitución, es un procedimiento que «tiene apoyatura constitucional» (García-Escudero Márquez, 2005, p. 236) al hacerse referencia a él en dos ocasiones: primero, en relación con la posibilidad de tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia de los Reales Decretos-Leyes convalidados (art. 86.3 CE) y, segundo, al regular la reducción plazos para la tramitación en el Senado de proyectos y proposiciones de ley cuando sean declarados urgentes (art. 90.3 CE).

A diferencia de lo que ocurre con el procedimiento descentralizado en Comisión o en el procedimiento en lectura única, como se verá a continuación, el procedimiento de urgencia puede aplicarse a la tramitación de cualquier clase de iniciativas y no comporta una alteración de las etapas del procedimiento, sino que simplemente actúa sobre los plazos, acortándolos a la mitad —la tramitación en el Senado, por previsión constitucional, se reduce de dos meses a veinte días—.

Este acortamiento de los tiempos, unido a lo sencillo que resulta declarar una proposición o, especialmente, un proyecto de ley como urgente, son los

dos factores que han llevado a que, en nuestros días, con un legislador apresurado, se haga uso del procedimiento de urgencia con una asiduidad mayor de la que sería deseable en la búsqueda de la brevedad. No obstante, este exceso de celeridad tiene importantes consecuencias tanto en los derechos de participación democrática, fundamentalmente de las minorías (Gómez Lugo, 2008, p. 726), como en la calidad de la ley resultante, en tanto que, en palabras del Consejo de Estado, expediente n.º 1604/2022, «La urgencia en la tramitación de un asunto [...] comporta una merma de las garantías inherentes al procedimiento ordinario de elaboración de disposiciones de carácter general que solo es admisible cuando existan motivos suficientes para apreciar tal circunstancia».

Por su parte, el procedimiento de lectura única fue introducido por los Reglamentos de las Cámaras (arts. 150 RCD y 129 RS). En este caso, se produce el efecto reflejo del procedimiento descentralizado en Comisión, es decir, que se suprimen las fases de Ponencia y debate en Comisión, pasando la iniciativa directamente a un debate y votación en el Pleno (García-Escudero Márquez, 2005, p. 239).

Ambos Reglamentos regulan de forma calcada el presupuesto habilitante de este tipo de procedimiento abreviado, el cual procederá «Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley [...] lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita». Por tanto, es un procedimiento que, como recuerda la doctrina, su uso se reduce a iniciativas sencillas, sobre las que existe acuerdo o normas de naturaleza paccionada (García-Escudero Márquez, 2005, p. 238). Sin embargo, la vaguedad con la que se expresan los Reglamentos ha dado lugar a que, en la práctica, una iniciativa se tramite en lectura única si así lo acuerda el Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces (García Rocha, 2020, p. 202); y así lo ha acordado en cuestiones cuya naturaleza o simplicidad es, cuanto menos cuestionable como son, por ejemplo, modificaciones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la abdicación del Rey Don Juan Carlos o, incluso, reformas constitucionales como la operada en 2011 o la reciente reforma del artículo 49.

El empleo de esta técnica para tramitar iniciativas de tal calado, forzando el presupuesto habilitante, ha sido objeto de abundantes críticas por parte de la doctrina por la lesión que puede suponer a los derechos de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y, con ello, a los derechos de participación política de los ciudadanos por medio de sus representantes (art. 23.1). Unas críticas, no obstante, no merecidas a juicio del Tribunal Constitucional, que ya se pronunció a tal efecto con ocasión de la referida reforma constitucional del año 2011 afirmando que «las normas aplicables no establecen materias vedadas a dicha tramitación»²⁶.

²⁶ Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 9/2012, de 13 de enero de 2012 (FJ. 3.º). Reiterado con posterioridad en sus Sentencia núms. 238/2012, de 13 de diciembre de 2012 (FJ. 4.º) y 215/2016, de 15 de diciembre de 2016 (FJ. 4.º).

3.2.3. Sucesivas prórrogas en el plazo de presentación de enmiendas

Una vez tomada en consideración una proposición de ley o concluido el debate de totalidad, si lo hubiera habido, de tratarse de un proyecto de ley, la Mesa lo remitirá a la Comisión competente y declarará abierto un plazo de presentación de enmiendas (art. 126 RCD) el cual, como norma general, tiene una duración de quince días. No obstante, el artículo 91 del Reglamento otorga a la Mesa la facultad de «acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos», lo cual, si bien es importante en tanto que un procedimiento legislativo excesivamente rígido resultaría en ocasiones inoperante, puede ser también empleado de un modo abusivo.

De la lectura del Reglamento del Congreso cabría deducir que el propio Reglamento pretende que las iniciativas se tramiten, por norma general, en pocos meses²⁷. A pesar de ello, en la práctica parlamentaria de un tiempo a esta parte es frecuente que estos plazos ordinarios no se cumplan, entre otras razones por las sucesivas prórrogas en el plazo de presentación de enmiendas. A menudo, el argumento empleado para justificar estas prórrogas es la necesidad de un estudio sosegado de los textos o su excesiva complejidad. Sin embargo, lo cierto es que en muchas ocasiones la realidad que subyace bajo estas prórrogas no es otra que razones de interés y oportunidad política de impedir a una iniciativa avanzar a la siguiente fase de su tramitación (Codes Calatrava, 2018, p. 155).

Esta práctica lleva a que determinadas iniciativas —fundamentalmente las presentadas por Grupos que no forman parte de la mayoría que sustenta al Gobierno—, una vez tomadas en consideración, queden paralizadas *sine die*, bien porque ya no interesa que continúen su tramitación, bien porque se está a la espera de que se alcancen acuerdos fuera del parlamento, ya sean entre partidos o, incluso, dentro del propio partido proponente. Un bloqueo que se da, igualmente, en iniciativas que han sido previamente declaradas urgentes y en las que la urgencia que inicialmente revestía se va diluyendo prórroga a prórroga. Tal fue el caso de la Ley de vivienda o Ley de *startups*.

Esta práctica se ha intensificado en los últimos años, en los que el recurso ordinario a la legislación de urgencia lleva a la mayoría, en un intento por lograr la convalidación de los Decretos-Leyes, a aceptar su tramitación como proyectos de ley para que, una vez conseguida aquella, y aprovechando la mayoría que, igualmente, representan en la Mesa, queden bloqueados hasta nueva orden. Así, por ejemplo, el Gobierno consiguió la convalidación del Real Decreto-Ley 36/2020 a cambio de consentir su tramitación como proyecto de ley. Sin embargo, tras más de dos años de tramitación, y a pesar de tramitarse por el procedimiento

²⁷ Visto que el Reglamento del Congreso dispone que el plazo de presentación de enmiendas será de quince días, que el plazo de elaboración del informe de la Ponencia es, igualmente, de quince días, y que «Las Comisiones deberán concluir la tramitación de cualquier asunto en un plazo máximo de dos meses» (arts. 110, 113 y 43.3 RCD).

de urgencia, la disolución de las Cortes el 30 de mayo de 2023 determinó la caducidad de la iniciativa. Y, al mismo tiempo, aunque en ocasiones sí se termine aprobando el proyecto de ley que sustituya al Decreto-Ley correspondiente, su aprobación es tan extemporánea que lo convierte en ineficaz de todo punto.

3.2.4. *El veto presupuestario*

La Constitución configura la ley de Presupuestos, según el Magistrado don Álvaro Rodríguez Bereijo, en su voto particular a la Sentencia 116/1994, como «una institución básica fundamental». Delgado Ramos (2019, p. 70), por su parte, la define como la «ley política por excelencia». Una ley constitucionalmente concebida como «vehículo de dirección y orientación de la política económica» (STC 27/1981, FJ. 2.º) y, por ello, especialmente conexa con la acción del Gobierno.

La potestad presupuestaria en nuestro ordenamiento constitucional es uno de los puntos en los que más claramente puede percibirse la existencia de pesos y contrapesos entre los Poderes que la ejercen, correspondiendo al Gobierno, con carácter exclusivo, tanto la iniciativa en la presentación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado como la ejecución de los mismos; mientras que serán las Cortes las que tengan la facultad de aprobar las cuentas, así como la de controlar la acción del Gobierno²⁸. Es en este contexto, y con la finalidad de garantizar el respeto a las facultades constitucionalmente atribuidas al Gobierno en relación con el Presupuesto, en el que encuadramos el veto presupuestario. En palabras del Tribunal Constitucional,

«su fin [...] es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno» (art. 97 CE) (STC 34/2018, FJ. 6.º).

A tal fin, el artículo 134.6 de la Constitución introduce la prerrogativa gubernamental que la doctrina ha venido en denominar «veto presupuestario». Reza el precepto: «Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Una regulación que habrá

²⁸ En su Sentencia núm. 3/2003, de 16 de enero, el Pleno del Tribunal Constitucional se refiere a la Ley de Presupuestos como «una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno concurren las tres funciones que expresamente el artículo 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella se controla la acción del Gobierno» (FJ. 4.º).

de completarse atendiendo a lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras²⁹. Se trata, en definitiva, como señala Aragón Reyes (2007, p. 24), de una medida que otorga al Gobierno la garantía de que éste podrá ejecutar el programa económico contenido en los Presupuestos tal y como fueron aprobados por las Cortes, de forma que el programa económico del Gobierno, al que las Cortes, insistimos, ya dieron su plácet, no pueda sufrir modificaciones sin el consentimiento del propio Ejecutivo.

El veto presupuestario se ha tratado tradicionalmente de una potestad gubernamental que los propios Gobiernos han evitado ejercer, dado el coste político que ello supone. En su lugar, se ha optado por emplear las mayorías parlamentarias que prestan sustento parlamentario al Gobierno rechazar las iniciativas de la oposición que supusieran incremento de créditos o reducción de ingresos. Sin embargo, en la última década, a raíz de la debilidad parlamentaria de los sucesivos Gobiernos y los conflictos que se han suscitado entre Gobiernos y Parlamentos, tanto a nivel nacional como autonómico, la doctrina ha resaltado el uso, quizá sobredimensionado, de esta facultad (Parra Gómez, 2020, pp. 21–23; Sainz Ros, 2021, p. 263; Giménez Sánchez, 2022, p. 233).

Este es, precisamente, el riesgo que conlleva el ejercicio de la facultad de veto del Gobierno, ya que éste puede hacer una interpretación generosa de la afectación económica y el presupuesto habilitante abarcando a la práctica totalidad de iniciativas en tanto que, de uno u otro modo, todas ellas tienen incidencia presupuestaria (Delgado Ramos, 2019, p. 76). Y por ello, en la práctica el empleo de esta facultad ha dado lugar a que se produzcan, en ocasiones, conflictos de atribuciones entre los Parlamentos y los Gobiernos, lo cual ha permitido al Tribunal Constitucional aclarar el alcance del veto presupuestario.

El primer pronunciamiento del Tribunal se produjo en el año 2006³⁰, en el ámbito autonómico. En ella, el Tribunal Constitucional concluyó que

²⁹ De un lado, el Reglamento del Congreso sintetiza su regulación en los artículos 111 y 126, relativos a las enmiendas y proposiciones de ley, respectivamente. En ambos casos, presentada una enmienda o proposición, se remitirán al Gobierno para que manifieste su conformidad o disconformidad con su tramitación, si esta implicara un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios (arts. 111.1 y 2 y 126.2 RCD), otorgando al Gobierno un plazo de respuesta de quince días, en el caso de enmiendas (art. 111.3 RCD), y de treinta días, en caso de tratarse de proposiciones de ley (art. 126.3). Transcurrido dichos plazos sin respuesta expresa del Gobierno se entenderá que se ha producido un silencio positivo, de forma que podrá continuarse con su tramitación.

De otro lado, el Reglamento del Senado dispone en su artículo 151 la remisión inmediata al Gobierno de las proposiciones de ley presentadas en el Senado, así como de las enmiendas una vez concluido el plazo de presentación, para que éste manifieste su conformidad o disconformidad en los términos del artículo 134.6 CE, otorgando un plazo de respuesta expresa de diez días para proposiciones de ley y cinco para enmiendas (dos días para el caso de enmiendas formuladas en el contexto de una tramitación de urgencia), con idéntico sentido del silencio al indicado en el Reglamento del Congreso.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno), núm. 223/2006, de 6 de julio. En ella se resolvían dos recursos de inconstitucional acumulados interpuestos por el Gobierno extremeño y ochenta y un Senadores contra la reforma del Reglamento del Parlamento regional por medio de la cual se atribuía al Pleno la facultad de rechazar por manifiestamente infundada la oposición del Gobierno a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supusieran incremento de créditos o reducción de ingresos.

las atribuciones que el Estatuto de Autonomía hacía en favor del Gobierno regional —en el mismo sentido que el artículo 134.6 CE hace en favor del Gobierno central— implican que esté

«facultado este, con toda libertad, para oponerse a las iniciativas que pretendan modificarlos, y sin que puedan los órganos parlamentarios emitir un juicio sobre el carácter de manifiestamente infundada o no de tal oposición, puesto que al introducirse una norma que los habilita para realizar dicha tarea se está claramente trasladando la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma» (FJ. 6.º).

No obstante, el propio Tribunal, quizá impulsado por las abrumadoras críticas que la doctrina dirigió a esta interpretación no sometida a límites de la facultad de veto de los Gobiernos³¹, reconsideró su postura meses después en la Sentencia 242/2006, aunque lo hará sin mencionar expresamente la Sentencia anterior³². Afirmará que «resulta evidente que la Mesa del Parlamento Vasco tiene encomendado el control de la disconformidad manifestada por el Gobierno», de forma que la Constitución y las leyes pueden extender las facultades de control de las Mesas «más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales» (FJ. 4.º). Así, cuando los Reglamentos impongan el deber de motivación suficiente del veto presupuestario, las Mesas respectivas podrán ejercer un mayor control (Parra Gómez, 2020, pp. 39-40), eso sí, «deberán limitarse a un control de una menor intensidad» restringido a «decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables» (FJ. 6.º).

Una interpretación que fue, de nuevo, sometida a la consideración del Tribunal Constitucional en el año 2018³³, esta vez en el ámbito estatal. En ella, de nuevo, revisa su doctrina previa, detallando los límites y alcance de esta facultad del Gobierno. Así, en primer lugar, la prerrogativa que artículo 134.6 CE otorga al Gobierno sólo tiene lugar respecto «de medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado, esto es, sobre los gastos e ingresos del sector público estatal», siendo necesario, además, que dicha «in-

³¹ Para García-Escudero Márquez (2006, pp. 54-55), el Tribunal debió haber tenido en cuenta que esa facultad de veto se concedió con una finalidad determinada y, por tanto, su uso debía restringirse a aquella finalidad para la cual se concedió, que no es otra que la de preservar los Presupuestos ya aprobados y la confianza que la Cámara había otorgado al Gobierno.

Por su parte, Pulido Quecedo (2006, p. 12) opina que «la sentencia clarifica que las potestades en materia de ejecución presupuestaria, anulan cualquier pretensión parlamentaria de admitir enmiendas o proposiciones de ley si el Gobierno se opone, todo ello bajo la invocación del sacrosanto principio de un sistema parlamentario racionalizado».

³² «La STC 242/2006 llama la atención, ante todo, porque no sólo no cita en momento alguno de modo expreso (esto es, identificándola plenamente, de un modo u otro) a la STC 223/2006, sino porque no alude en absoluto a la doctrina de esta para fundamentar su argumentación» (Marrero García-Rojo, 2007, p. 330).

³³ STC 34/2018, de 12 de abril. Postura reiterada en las SSTC 44/2015, de 26 de abril; 94/2018, de 17 de septiembre; 139/2018, de 17 de diciembre; y 17/2019, de 11 de febrero.

cidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva (STC 34/2018, FJ. 7.a). En segundo lugar, es importante la precisión que el Tribunal hace sobre la limitación de este veto al «presupuesto aprobado», en tanto que «no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros» (FJ. 7.b). Finalmente, recuerda el Tribunal las funciones de calificación jurídico-técnicas que corresponden a la Mesa de la Cámara, de modo que, en el ámbito de estas funciones que le son propias «la Mesa podrá rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo en aquellos casos en los cuales el Gobierno no haya concretado la afectación al presupuesto» (FJ. 7.d). Por tanto, introduce un tercer límite relativo al deber del Gobierno de precisar «las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas»; eso sí, «dentro del amplio margen de interpretación en su estimación de si se afecta o no, y en qué medida, a los ingresos y gastos de su presupuesto» (FJ. 7.c).

Por tanto, por medio de esta doctrina constitucional parece que el Tribunal, utilizando las mismas palabras que empleó en su Sentencia 242/2006, ha abierto definitivamente la puerta al control de la razonabilidad y proporcionalidad del veto del Gobierno, aunque en la práctica no ha impedido que los sucesivos Gobiernos hayan abusado —y sigan haciéndolo— de esta facultad.

En este punto, destacar lo ocurrido recientemente en el marco de la tramitación del proyecto de ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario. A su paso por el Senado se presentaron sendas enmiendas las cuales, concluido el plazo de presentación, fueron remitidas al Gobierno a efectos de manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 151 del Reglamento del Senado. A tal efecto, respondió el Gobierno oponiendo su veto a nueve enmiendas. No obstante, la Mesa de la Cámara Alta, reunida el 25 de febrero de 2025, acordó «Rechazar la disconformidad [...] ya que se aprecia que el criterio utilizado por el Gobierno está manifestamente infundado, resultando evidente [...] que no se ha justificado la afectación de las iniciativas a los ingresos y gastos contenidos en el presupuesto en vigor». Consecuentemente, las referidas enmiendas continuaron su tramitación, quedando algunas incorporadas en el mensaje motivado del Senado remitido al Congreso de los Diputados, donde el Gobierno volvió a expresar su disconformidad con las enmiendas del Senado. Y en esta ocasión, con mayor fortuna para el Ejecutivo, la Mesa acordó, en reunión de 20 de marzo, la improcedencia de la tramitación por el Pleno. Una decisión sorprendente, cuanto menos, por su carácter inédito, a través de la cual la Mesa del Congreso modifica el texto remitido por el Senado, vulnerando su integridad, y que todo apunta que será examinada por el Tribunal Constitucional³⁴.

³⁴ Destacar la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno), núm. 267/2023, de 22 de noviembre, en la que señala que «las posibles irregularidades que se puedan cometer durante la tramitación de un proyecto o proposición de ley en el Senado, que fueran imputables en última instancia al texto aprobado por el Pleno, podrán corregirse bien a través de la segunda lectura, en caso de que se hubiesen

No obstante, la cuestión no termina aquí, sino que también parte de la doctrina ha cuestionado el alcance de estas prerrogativas gubernativas a las enmiendas al propio proyecto de Ley de Presupuestos³⁵. Una cuestión que, a nivel estatal, los Reglamentos parlamentarios resuelven disponiendo que, de suponer incremento de créditos deberán proponer, paralelamente, una reducción de igual cuantía en la misma Sección, mientras que si suponen minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno (arts. 133.3 y 4 RCD y 149.2 RS).

3.3. Respeto de su formulación interna

3.3.1. Homogeneidad

Un punto en el que los autores y guías de técnica normativa coinciden de forma unánime es en la debida homogeneidad en el contenido de las normas. En ese sentido, las Directrices de Técnica Normativa aconsejan, en su número 3.º, que «En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden relación directa con él». Es decir, que cada norma se circunscriba a una materia concreta, regulándola por entero, evitando la heterogeneidad en su contenido («A cada ley su materia; a cada materia su ley») (García-Escudero Márquez, 2010, p. 67).

La cuestión sobre las leyes de contenido heterogéneo tiene implicaciones claras y directas. Por un lado, en el trabajo parlamentario, privando a las Cámaras de la posibilidad de llevar a cabo un estudio individualizado y especializado sobre cada una de las materias objeto de regulación (Santaolalla López, 2011, p. 138). Como afirma el Consejo de Estado (Expediente n.º 1604/2022) respecto del anteproyecto de Ley de transposición de Directivas de la Unión Europea en materias de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos —hoy ya Ley 11/2023—, «La decisión de integrar los

formulado vetos o introducido enmiendas en el proyecto o la proposición de ley, que ha llevar a cabo el Congreso de los Diputados para su aprobación definitiva (art. 90 CE), previa a la sanción real (art. 90 CE), bien a través de los mecanismos jurisdiccionales, activados por los sujetos legitimados ante el órgano competente, previstos en nuestro ordenamiento jurídico en los supuestos en los que aquellas irregularidades pudieran llegar a determinar la posible inconstitucionalidad de la ley, en su caso, aprobada, por vicios en el procedimiento legislativo o pudieran vulnerar derechos fundamentales de los miembros de las Cámaras» (FJ. 10.º b).

³⁵ Para más información sobre las posturas doctrinales a este respecto, ver Jiménez Díaz, A., «El derecho de enmienda y el veto del Gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (Segundo cuatrimestre 2018): 458-460.

cuatro anteproyectos de Ley en uno sólo [...] no tendrá otro efecto relevante que el de dificultar su comprensión, análisis y discusión durante la tramitación parlamentaria —como de hecho ya las ha dificultado ante este Consejo—, sin obtener una ventaja reseñable para el interés público, ni en términos de una mayor rapidez ni de ninguna otra forma». Por otro lado, en la seguridad jurídica, al generar incertidumbre respecto del contenido de la norma y del Derecho aplicable (Aguiló i Lúcia, 2007, p. 206), sobre todo cuando la nueva norma incorpora preceptos intrusos o cuando las modificaciones afectan a un número de cuestiones tan amplio que es título es incapaz de abarcarlo.

Sin embargo, los perjuicios que causan no han impedido que se haya recurrido frecuentemente a esta clase de normas, especialmente en situaciones en las que el Gobierno se encontraba en minoría, ya que por medio de ellas pueden tramitarse prontamente un amplio abanico de cuestiones que, de otro modo, habrían requerido un periodo más extenso para su deliberación y, al mismo tiempo, se posibilita la inclusión «discreta» de otras medidas impopulares o que provocarían rechazo (Santaolalla López, 2011, p. 138). Baste a título de ejemplo la modificación efectuada en el artículo 6 de la Ley 11/2002, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, relativo a la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, operada por medio de la Disposición final segunda del Real Decreto-Ley 8/2020, la cual será posteriormente declarada inconstitucional por carecer de presupuesto habilitante³⁶.

El debate respecto de las leyes de contenido heterogéneo viene de largo. Como ya vimos, el desbordamiento material de las Leyes de Presupuestos llevó a que en 1992 el Tribunal Constitucional limitara definitivamente su contenido a, por un lado, el que le es «propio» o «esencial» y, por otro, a un «contenido eventual o no necesario» que guarde relación directa con la materia presupuestaria y sea complemento necesario para una mejor comprensión y ejecución (STC 174/1998, FJ. 6.º). Ello provocó que, en un intento de huida de las limitaciones que impuso la Sentencia, todas las materias no estrictamente presupuestarias que habitualmente se incluían en la norma se trasladasen a las denominadas «Leyes de Acompañamiento», las cuales fueron igualmente criticadas³⁷.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 110/2021, de 13 de mayo (FJ. 8.º).

³⁷ Véase el voto particular del Magistrado don Manuel Jiménez de Praga y Cabrera a la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2000, de 3 de febrero: «Frente a alborozo generalizado por la resolución de 14 de mayo de 1992 [...] Pronto volvería a aparecer la concepción de un ámbito expansivo de los Presupuestos, convirtiendo a la Ley de ellos en un «cajón de sastre», una «Ley ómnibus» o en el «furgón de residuos legislativos del año».

[...] Con el fin de superar formalmente cualquier obstáculo para la inclusión en la Ley de Presupuestos de la regulación de una determinada materia, se tramita ahora una intitulada «Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social» paralelamente a la de Presupuestos. Estas «Leyes de acompañamiento» no son respetuosas siquiera con la doctrina más flexible y permisiva de nuestra jurisprudencia.

Se ha tomado la senda de la Legge Finanziaria de la República italiana, iniciada allí el 5 de agosto de 1978, sin prestar atención, por el contrario, a la Jahressteuergesetz del ordenamiento jurídico alemán, una Ley Tributaria anual que encauza de alguna forma la riada de legislación, favoreciendo así la vigencia del principio de seguridad jurídica».

A nivel constitucional, de la misma forma que, como ya vimos, «no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular» (STC 166/1986, FJ. 11.º), destaca el Alto Tribunal en su Sentencia 136/2011 que «tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo», por lo que «ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo» (FJ. 3.º) en tanto que no puede limitarse la forma en que el legislador manifiesta su voluntad sino cuando esta limitación esté expresamente prevista. Una limitación que en el ámbito estatal sólo encontramos respecto de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, según la cual «Son causas de inadmisión de la proposición [...] El hecho de que el texto de la Proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí». Por su parte, a nivel autonómico es destacable el caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo artículo 110.1 dispone que «Los proyectos y proposiciones de ley deben tener un objeto material determinado y homogéneo» (García-Escudero Márquez, 2013, p. 200).

No obstante lo anterior, el propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de resaltar que «sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado» (STC 136/2011, FJ. 3.º).

Y del mismo modo que nada obsta a nivel constitucional para que se formulen iniciativas de contenido material heterogéneo y de esa iniciativa resulte un texto de contenido diverso, nada impide que dicha heterogeneidad se alcance una vez iniciada su tramitación parlamentaria (García-Escudero Márquez, 2013, p. 200), vía enmiendas, cuyos límites han sido objeto de una vacilante jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Fue a raíz de la Sentencia 119/2011, que resolvía un recurso de amparo presentado contra el acuerdo de la Mesa del Senado que admitió a trámite una enmienda al Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje por medio de la cual se modificaba el Código Penal tipificando el delito de convocatoria de referéndum ilegal, cuando el Tribunal revisó toda su doctrina anterior y sentó la que parece ser su definitiva posición al respecto.

Como señala el Tribunal, el hecho de que ni la Constitución ni los Reglamentos contengan previsión alguna sobre los límites materiales del derecho de enmienda no quiere decir que no pueda exigirse un cierto grado de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y el texto a enmendar. Ello deriva, por un lado, «del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado» y, por otro, porque lo contrario implicaría que, vía enmiendas al articulado, pudiese variarse el objeto de una iniciativa que ya ha sido aceptada por la Cámara como objeto de deliberación, función que ya

correspondió en su momento a las enmiendas a la totalidad. Por tanto, no son admisibles enmiendas al articulado que no guarden una mínima correlación con la materia objeto de la iniciativa (a este respecto «los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación»), en tanto que la carencia de esta conexión mínima supondría un perjuicio no querido por la Constitución para el derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), para el carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y para el ejercicio de la función representativa (art. 23.2 CE) y, con ello, a los derechos de participación política de los ciudadanos por medio de sus representantes (art. 23.1 CE):

En efecto, el derecho de participación, el *ius in officium* afecta a toda clase de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Esto impone hacer posible la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa ese debate interviniendo en el mismo la mejora de los textos mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto. Lo que no cabe es articular un debate de forma que la introducción de más enmiendas haga imposible la presentación de alternativas y su defensa (FJ. 9.º).

Se trata, en definitiva, de un giro jurisprudencial que ha gozado de buena aceptación por parte de la doctrina (García-Escudero Márquez, 2018, p. 200; Pendás García, 2018, p. 219), la cual recibe con optimismo la nueva doctrina constitucional sobre la requerida homogeneidad entre las enmiendas y las iniciativas legislativas. Un optimismo, no obstante, limitado, dado que la posterior —y ya referida— Sentencia 136/2011 no extendió tal requisito al propio ejercicio de la iniciativa. En ese sentido, es necesario destacar el voto particular del Magistrado don Manuel Aragón Reyes a dicha Sentencia, para quien el Tribunal ha perdido la oportunidad de «poner coto a la práctica legislativa de las conocidas como leyes de acompañamiento», no tanto por el riesgo que suponen para la seguridad jurídica, sino por vulneradoras del principio democrático y de la potestad legislativa. Considera el Magistrado que

«Resultaría indefendible sostener que cada año el Gobierno pueda llevar a cabo una especie de revisión general o *aggiornamento* de casi todo el ordenamiento jurídico [...] Ni las razones de urgencia que pueden sobrevenir en determinadas circunstancias ni las necesidades coyunturales de la acción política pueden ser admitidas como argumentos para cometer un fraude al procedimiento legislativo parlamentario y, por tanto, una burla a la constitución.

Por eso, entender que puede ponerse en marcha, en un solo acto, una iniciativa legislativa no ya de contenido plural, sino extraordinariamente

multiforme y asistemático, que culmina al final en una ley donde tales características acaban acentuándose mucho más; no reaccionar ante la subversión del procedimiento legislativo que supone despreciar la existencia de comisiones legislativas permanentes especializadas, y, al mismo tiempo, elaborar con gran precipitación y escaso debate reformas legislativas tan relevantes como sumamente heterogéneas; admitir un uso torticero del derecho de enmienda, aceptando que puedan calificarse como enmiendas y tramitarse (y aprobarse) como tales unos textos que, en realidad, encubren verdaderas iniciativas legislativas; es decir, convalidar la deforme criatura jurídica que han supuesto las llamadas «leyes de acompañamiento», significa, a mi juicio, dar por buena la degradación de la potestad legislativa y de la ley, con olvido de la función crucial que las Cámaras Legislativas desempeñan, esto es, con grave quebranto de las fundamentales reglas de juego de la democracia parlamentaria³⁸.

En cualquier caso, esta doctrina constitucional se ha mantenido hasta nuestros días, siendo uno de los casos más sonados —aunque por cuestiones ajenas a la que aquí nos trae— el que representa el Auto del Tribunal Constitucional 177/2022, de 19 de diciembre de 2022. En él se resolvía un recurso de amparo presentado contra la admisión a trámite por la Mesa de la Comisión de Justicia de dos enmiendas a la Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso —hoy ya Ley Orgánica 14/2022— por medio de las cuales se pretendía modificar las Leyes Orgánicas del Poder Judicial, por un lado, y del Tribunal Constitucional, por otro.

En ese contexto, y dado que, por un lado, la demanda de amparo no carecía *prima facie* de verosimilitud, atendiendo a la doctrina del propio Tribunal anteriormente expuesta sobre la homogeneidad debida de las enmiendas con respecto al texto enmendado y, por otro, se trataba de un supuesto de especial trascendencia constitucional, el Tribunal admitió el recurso a trámite para, a continuación, apreciada la irreversibilidad del perjuicio³⁹ y la urgencia excepcional⁴⁰, acordar la suspensión cautelar de

³⁸ Voto particular del Magistrado don Manuel Aragón Reyes a la Sentencia del Tribunal Constitucional 136/2011, de 13 de septiembre.

³⁹ «De proseguir la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa en esos términos hasta su aprobación por el Pleno del Senado, la situación generada en el Congreso por la vulneración de derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE denunciada por los diputados recurrentes devendría irreversible, ya que esa lesión se habría consumado una vez aprobada la proposición de ley orgánica; el eventual otorgamiento del amparo tendría entonces una eficacia meramente declarativa, ya no reparadora».

⁴⁰ «La excepcionalidad del caso se pone de manifiesto, ante todo, por la extraordinaria celeridad con la que se sucedieron los trámites parlamentarios», en tanto que el tiempo que medió entre la presentación y registro de las enmiendas recurridas y la aprobación del texto final de la proposición de Ley orgánica que fue remitido por el Congreso al Senado fue de tan solo seis días.

la tramitación parlamentaria de las enmiendas en cuestión en base al artículo 56.6 LOTC.

El Auto ha sido objeto de críticas por considerarse por algunos una violación de la autonomía de las Cámaras y del carácter inviolable de las Cortes. No obstante conviene recordar que, como afirma el Tribunal, «la centralidad de las Cortes Generales en nuestra democracia constitucional no comporta que puedan ejercer las funciones que les atribuye el artículo 66 CE sin estricto respeto a la norma suprema», ya que «en el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución que [...] requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan [...] espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella».

En cualquier caso, la abultada jurisprudencia constitucional pone de manifiesto que en nuestro país se ha recurrido tradicionalmente a leyes de contenido heterogéneo, cada vez con mayor asiduidad. Y para mayor abundamiento, es cada vez más frecuente encontrar en la práctica, en el contexto de un cada vez más usual recurso a la legislación de urgencia, Reales Decretos-Leyes ómnibus o transversales⁴¹, que reducen un ya de por sí limitado margen para la deliberación y el debate a la mínima expresión; a una simple convalidación o rechazo conjunto. Un instrumento que, en nuestra opinión, carece en un número importante de ocasiones de otro fundamento más que la búsqueda de una tramitación rápida de una amalgama de medidas carentes de conexión material entre ellas, sin espacio para la enmienda, con la menor oposición posible y que permita pasar desapercibidas aquellas cuestiones políticamente incómodas pues, de lo contrario, en lugar de dictarse una única norma de contenido diverso se darían tantos Decretos-Leyes como materias requiriesen de una actuación extraordinaria y urgentemente necesaria.

Como ejemplo del abuso de esta figura, véase el caso del Real Decreto-Ley 24/2021, que modifica trece cuerpos legislativos, el Real Decreto-Ley 5/2023, que modifica otro casi medio centenar, y los cuales, a lo largo de más de cuatrocientas páginas, abordan cuestiones tan diversas como las que expresan sus títulos o más recientemente aún el polémico y mediático Real Decreto-Ley 9/2024. Todas ellas de «extraordinaria y urgente necesidad»; ya se encargan sus preámbulos de recordárnoslo con insistencia⁴².

⁴¹ Admitidos por el Pleno del Tribunal Constitucional en su Sentencia de 199/2015, de 24 de septiembre.

⁴² El Preámbulo del Real Decreto-Ley 24/2021 se refiere en hasta 29 ocasiones a la «urgencia» y la «urgente necesidad», mientras que el del Real Decreto-Ley 5/2023 lo hace en hasta 115 ocasiones.

3.3.2. Estructura

Uno de los aspectos clave de cara a una mejor comprensión de las normas es la cuestión relativa a su estructura interna. Siguiendo las Directrices de Técnica Normativa, los textos «se estructuran en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva [...] y parte dispositiva».

El título de la norma es un elemento clave de cara a la identificación e individualización de la misma. Por esta razón el título debe reflejar fielmente el contenido de la disposición, con concisión y brevedad y de una forma que sea fácilmente comprensible, no sólo para los operadores jurídicos, sino para los verdaderos destinatarios de la norma: los ciudadanos (Martín Moreno, 2006, p. 173). Unos requisitos que, en no pocas ocasiones, se incumplen y dan por resultado títulos excesivamente largos, cuya cita es imposible —véanse los ya citados Reales Decretos-Leyes 24/2021 o 5/2023— o títulos ambiguos o vagos en la determinación de su contenido.

Por su parte, la parte expositiva de las normas, según la regla 12.^a de las Directrices, «cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido». Por esta razón, y al carecer de valor normativo (STC 36/1981, FJ. 7.º), puede emplearse en su redacción un lenguaje más simple y no especializado (Conde Antequera, 2015, pp. 194-195). No obstante, ello no debe llevar a descuidar su contenido ya que «carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico» (STC 31/2010, FJ. 7.º).

Finalmente, respecto de la parte dispositiva es importante distinguir dos aspectos clave. Por un lado, la estructuración sistemática del texto, es decir, la ordenación de su contenido de forma que facilite su comprensión e interpretación. Por otro, y en relación con la anterior, la organización del contenido en subsecciones, secciones, capítulos, títulos y libros, agrupando sistemática y materialmente, los artículos que componen la norma como «unidad básica» (regla 20.^a) que son (Conde Antequera, 2015, pp. 192 y 195-196).

3.4. Respecto de su relación con el resto del Ordenamiento

3.4.1. Remisiones

Ya hicimos referencia a las remisiones, las cuales son una de las técnicas normativas más susceptibles de crear inseguridad jurídica.

Según la regla 63 de las Directrices, «se produce una remisión cuando una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera». En otras palabras, consiste en regular una materia por una norma refiriendo al contenido de otra (remisión externa) o a otro precepto de la misma (remisión interna); normas remitidas las cuales deberán reputarse, además, parte integrante de aquella que hace la referencia.

La técnica de la remisión es empleada frecuentemente en la producción normativa, siendo una técnica permitida e, incluso, en ciertas ocasiones, imprescindible por múltiples motivos, ya como medio para evitar la invasión competencial, para evitar las duplicidades o preceptos con contenidos idénticos o de algún modo contradictorios, o para permitir una mayor adaptabilidad del ordenamiento a los cambios regulatorios sin que ello comprometa su estabilidad (García-Escudero Márquez, 2010, p. 172; Mir i Puigpelat, 2006, pp. 164-165).

No obstante, los beneficios y la utilidad de la técnica de la remisión, su uso debe ser restringido a aquellas situaciones en las que facilite la comprensión de la norma⁴³. Así un recurso excesivo a ella, por un lado, puede dificultar la comprensión de la norma en cuestión, en tanto obliga a conocer, al mismo tiempo, la norma objeto de la remisión —y, en ocasiones, la norma a la que esta disposición objeto del reenvío se remite al mismo tiempo—y, por otro, porque podría suponer complicaciones en caso de derogación o de modificación de la norma que recibe el reenvío (Vidal Marín, 2013, p. 341; García-Escudero Márquez, 2010, p. 172).

Se trata, en definitiva, de una técnica cuyo empleo requiere sosiego, minuciosidad y planificación, en tanto que lo contrario puede llevar, seriamente, a la confusión e incertidumbre de los operadores jurídicos y de los propios ciudadanos. Tal es el riesgo que, como ya mencionamos, ha supuesto la única declaración de inconstitucionalidad por infracción de la seguridad jurídica de forma autónoma —sin ponerlo en conexión con otros principios constitucionales— (STC 46/2990, FJ. 4.º).

3.4.2. *Publicación*

La publicación de las normas en los boletines oficiales correspondientes cumple con el requisito del necesario conocimiento del ordenamiento jurídico, asegurando su accesibilidad a todos los ciudadanos. No es casual que, en ese sentido, el principio de publicidad normativa aparezca consagrado en el artículo 9.3 CE como uno de los que componen el principio-suma de seguridad jurídica (STC 173/1996, FJ. 3.º). Es, en ese sentido, un requisito de todo Estado de Derecho, garantizando que sólo existen aquellas normas oficialmente publicadas y que su texto es el publicado en el boletín oficial (Sainz Moreno, 1995, p. 65). En ese mismo sentido se muestra el Tribunal Constitucional al afirmar que

«esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación

⁴³ Para aquellas otras situaciones en las que la remisión pueda suponer una peor comprensión del texto, destaca García-Escudero Márquez (2010, pp. 172-173) que sería más adecuado recurrir a la refundición o la repetición.

con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo artículo 9.3 CE.: pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de estos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido» (STC 179/1989, FJ. 2.º).

Precisamente por la importancia que constitucionalmente tiene la publicación de las normas no es admisible que sucedan episodios como la sonada publicación en el Boletín Oficial del Estado en 2023, el mismo día, de dos leyes que incluían, cada una, una modificación del mismo artículo (el 16.1, letra c) de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, aunque con textos divergentes la una de la otra. Ello llevó a que ambas redacciones se mostraran, simultáneamente, en el Boletín Oficial del Estado, con la evidente lesión a la seguridad jurídica que ello comporta⁴⁴.

Es, finalmente, esencial que el proceso legislativo mantenga su integridad y transparencia, garantizando que las leyes publicadas reflejen fielmente lo aprobado por las Cortes, sin alteraciones posteriores no autorizadas. Por ello, más preocupante aún es el episodio ocurrido con relación a la reciente Ley Orgánica 1/2025, respecto de la cual se rectificó, vía corrección de errores, una omisión en los complementos de destino de los miembros de la carrera judicial, publicándose un texto que, en realidad, no fue votado ni aprobado. Una práctica cuya generalización podría comprometer la seguridad jurídica, abriendo la puerta a modificaciones unilaterales e inapropiadas que debilitarían el principio de legalidad y la confianza en el procedimiento legislativo.

3.4.3. *Derogaciones tácitas*

Según el artículo 2.2 del Código Civil, «Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior, por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado».

Un ejercicio correcto de la derogación es, precisamente, una de las formas más eficientes de salvaguardar la seguridad jurídica, entendida como certidumbre en el Derecho aplicable. No obstante, el instituto derogatorio ha sido tradicionalmente un espacio al que el legislador no le ha prestado la atención que, sin duda, requiere.

Como es sabido, la derogación de las normas puede llevarse a cabo de forma expresa o tácita. La derogación expresa consiste en una manifestación

⁴⁴ Dadas estas redacciones, la primera, por la disposición final 1.2 de la Ley 3/2023 y, la segunda, por la disposición final 6.4 de la Ley 4/2023, ambas de 28 de febrero.

directa de la voluntad del legislador de suprimir una determinada norma y ello, al especificar claramente las normas que han de quedar sin efecto, contribuye de manera significativa a generar un marco normativo seguro (STC 225/1998). Sin embargo, con demasiada frecuencia el legislador acude a fórmulas de derogación implícita tales como «Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley», correctas desde un punto de vista teórico —por pura aplicación del principio *lex posterior derogat anteriori*—, aunque no desde una perspectiva de técnica normativa, ya que trasladando la labor de determinación del derecho vigente a sus destinatarios, que cuentan con menos medios que el propio legislador a este respecto, no se está contribuyendo a generar certidumbre (García-Escudero Márquez, 2010, p. 134).

3.4.4. *Sucesivas modificaciones*

Y más complejo aún que las derogaciones son las sucesivas modificaciones que, por medio de nuevas leyes, se efectúan en otras más antiguas. Ello nos obliga a plantear dos problemas con importantes implicaciones en la seguridad jurídica.

Como destaca García-Escudero Márquez, las leyes, nacidas con vocación de permanencia, a menudo requieren de un cierto tiempo para producir los resultados buscados con su adopción. Por esta razón, realizar cambios sin haber transcurrido un periodo razonable puede producir efectos adversos (Vidal Marín, 2013, p. 327; García-Escudero Márquez, 2010, pp. 141-142). Véase, en ese sentido, el caso de la Disposición Adicional 52.^a de la Ley General de la Seguridad Social: fue introducida por el Real Decreto-Ley 2/2023, modificada por el Real Decreto-Ley 5/2023 y, de nuevo, modificada por el Real Decreto-Ley 8/2023. Todas estas reformas antes, incluso, de la entrada en vigor de la anterior. Al mismo tiempo, las constantes modificaciones normativas dificultan la comprensión de las mismas y vulneran la confianza legítima de sus destinatarios, como corolario del principio de seguridad jurídica⁴⁵. Por estas razones, las modificaciones deben restringirse a aquellas situaciones en las que exista una clara justificación acerca de la necesidad de llevarla a cabo.

⁴⁵ Destaca el Tribunal Constitucional que el principio de seguridad jurídica «sí protege la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sea razonablemente previsibles». STC 273/2000, de 15 de noviembre (FJ. 6.º). No obstante, a este respecto hay que tener en cuenta que el propio Tribunal, en su Sentencia (Pleno) núm. 270/2015, de 17 de diciembre, ya dijo que «los principios de seguridad jurídica y su corolario, el de confianza legítima, no suponen el derecho de los actores económicos a la permanencia de la regulación existente en un momento dado en un determinado sector de actividad. Dicha estabilidad es compatible con cambios legislativos, cuando sean previsibles y derivados de exigencias claras del interés general» (FJ. 7.º a).

Por otro lado, más problemático aún, es el caso de las leyes modificativas (como podría ser el caso de los Reales Decretos-Leyes mencionados), es decir, aquellas que modifican un gran volumen de leyes, generalmente sin conexión material entre sí —razón por la cual, en este punto nos remitimos a lo expuesto *supra* en relación con las leyes de contenido heterogéneo— (García-Escudero Márquez, 2010, p. 144). La Regla 52 de las Directrices de Técnica Normativa es clara: «Deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas». Sin embargo, la claridad con que se muestran las Directrices no ha impedido, no ya que se haga uso de ellas, sino un uso desmedido, lesionando claramente la seguridad jurídica al dificultar sobremanera la localización, identificación y comprensión de las normas.

IV. PROPUESTAS DE REFORMA

- En relación con las leyes singulares, un importante sector doctrinal consideraría positivo que se incorporen al ordenamiento los medios necesarios para habilitar a los tutelados a recurrir directamente en amparo una ley singular vulneradora de derechos fundamentales, en la línea en que permite el Derecho alemán (Díaz Lema, 2013, p. 72), para lo cual habrían de reformarse, en opinión de Montilla Martos (2015, p. 290), los artículos 42 y 55.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De igual manera, cabría dirigir una segunda propuesta —incluso, exigencia— al propio Parlamento y a la mayoría, de abstenerse de caer en la tentación que suponen esta clase de leyes, ya que lo contrario tendría funestas consecuencias, no ya sólo para la calidad normativa, sino para el propio sistema democrático.
- Por su parte, en cuanto al Decreto-Ley podría hacerse, igualmente, una doble propuesta de reforma. Por un lado, sería conveniente una revisión de la «extraordinaria y urgente necesidad» que exige el artículo 86.1 CE, bien mediante la reforma del propio precepto en el sentido que se pretendía con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 2006, acotándolo a situaciones «justificada(s) por circunstancias catastróficas o de emergencia» (Sanz Pérez, 2019, p. 2), bien mediante una reinterpretación restrictiva de la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante. Por otro, una propuesta mucho más sencilla de plasmar en la práctica consistiría en la reforma del artículo 151.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados obligando a la tramitación como proposiciones de ley por el procedimiento de urgencia de los Reales Decretos-Leyes convalidados, salvo aquellos cuyo contenido se agote con su cumplimiento

- (Martín Rebollo, 2015, pp. 35-37; Aragón Reyes, 2016, pp. 181-185; Astarloa, 2017, pp. 428-429).
- Si bien es cierto que, como dice el Tribunal Constitucional, limitar el derecho de iniciativa de los Grupos Parlamentarios que sostienen al Gobierno «vendría a limitar de manera desproporcionada y sin cobertura constitucional el *ius in officium* de estos», la actual disparidad en la regulación de los requisitos de admisibilidad de las proposiciones y proyectos de ley puede llevar a pensar que quepa su uso por parte del Gobierno, a través de la mayoría que lo sustenta, para evadir los requisitos que la ley impone a las iniciativas gubernativas cuando sea conveniente. Por esta razón convendría una reforma del Reglamento que permita a la Cámara solicitar los informes que serían preceptivos para los proyectos de ley (Astarloa, 2017, p. 437), por ejemplo, a solicitud de un tercio de sus miembros o de dos Grupos.
 - Como hemos expuesto, la actual regulación que se hace en el Reglamento del Congreso de los Diputados de la delegación de competencias del Pleno a la Comisión suscita la oposición de la práctica unanimidad de la doctrina. Por ello, convendría reformar el Reglamento de la Cámara. Por un lado, debería reformarse el artículo 148.1 de forma que quedase suprimida la presunción de delegación que actualmente recoge. Por otro, es necesario dar una nueva redacción al artículo 149.1, quizá tomando como ejemplo el artículo 130.2 del Reglamento del Senado (Gómez Lugo, 2022, p. 167), que no confronte con el 75.2 de la Constitución.
 - En relación con los procedimientos abreviados propiamente dichos, la doctrina ha puesto de manifiesto su empleo sobredimensionado y ha señalado la incidencia que ello puede tener tanto en los derechos de los parlamentarios como en la calidad legislativa, si bien, no obstante, son variantes del procedimiento muy necesarias, primero, el procedimiento de urgencia, para aquellos supuestos en los que sea necesaria una mayor celeridad en la tramitación de iniciativas —y, sobre todo, como contrapeso al aún más peligroso empeño en recurrir al Decreto-Ley— y, segundo, la lectura única, en los que la proposición o proyecto no revista complejidad o sea consecuencia de pactos. No obstante, en estos últimos casos se requeriría tanto una mayor labor de verificación de la existencia de los presupuestos habilitantes por parte de las Mesas para que los derechos de los parlamentarios y, por ende, de los ciudadanos, no se vieran lesionados, como introducir en los Reglamentos una limitación por razón de la materia, de forma que cuestiones que revistan especial trascendencia como son la reforma constitucional o la legislación orgánica no pudieran tramitarse en lectura única (Ridao Martín, 2022, p. 43; Astarloa, 2021, p. 84).

- En cuanto al empleo de las prórrogas del plazo de enmiendas como medio para bloquear el avance en la tramitación de determinadas iniciativas, sería oportuna una reforma del Reglamento, poniéndose coto a las posibles prórrogas o reforzando los requisitos para solicitarlas. En definitiva, una reforma en el sentido que la unanimidad de Grupos han reclamado estando en la oposición y han olvidado una vez en el poder.
- A la vista de la *praxis* parlamentaria, la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional en relación con el veto presupuestario no ha impedido que los Gobiernos de turno hagan un uso abusivo de la misma en perjuicio de los derechos de los parlamentarios de la minoría y, por extensión, de sus representados. Para ello se ha propuesto desde la doctrina una reforma de los Reglamentos (fundamentalmente del Congreso) que vinieran a robustecer su posición. Propuestas que en ocasiones han cristalizado en iniciativas de reforma por parte de diversos Grupos; eso sí, siempre desde la oposición. Además, estas iniciativas habrán de tomarse, en todo caso, con precaución a la vista de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la materia (Delgado Ramos, 2019, p. 98).
- En vista de la permisividad del Tribunal Constitucional en relación con la homogeneidad material de los textos normativos en defecto de norma en contrario, sería conveniente una reforma reglamentaria que si no introduce el requisito de homogeneidad del texto, en el sentido del Reglamento del Parlamento de Cataluña o imponiendo la partición de iniciativas que acumulen objetos diferentes (Astarloa, 2017, p. 439), al menos limite la posibilidad de que se cuelen preceptos intrusos (García-Escudero Márquez, 2010, pp. 69-70).
- Para garantizar la seguridad jurídica es necesario, ante todo, que exista una clara voluntad por la claridad y la calidad de la producción normativa, lo cual no parece que se de en nuestros días. Hacer un uso restringido de las remisiones en aquellos puntos en los que fuera oportuno por razones de economía legislativa o estabilidad en la regulación, modificar sólo aquellas normas que, tras un mínimo de vigencia temporal, se evidencie la necesidad de llevar a cabo la modificación o pretender la exhaustividad en las disposiciones derogatorias, evitando trasladar a los operadores la tarea de determinar qué extremos del ordenamiento quedan tácitamente derogados, serían buenos puntos de partida. Al mismo tiempo, también conviene tener en cuenta lo beneficioso que resulta la autorización al Gobierno para la refundición de textos, tan necesarios para acabar con la dispersión normativa a la que nos aboca el proceso descodificador en que nos encontramos y el abuso de las leyes (o peor aún, de Decretos-Leyes) *ómnibus*.

V. CONCLUSIONES

Del estudio del arte de legislar en nuestros días se evidencian una serie de preocupaciones significativas en torno a la técnica y la calidad de las normas que se producen. El principio de seguridad jurídica, piedra angular del Estado de Derecho, demanda un ordenamiento jurídico caracterizado por la claridad, la previsibilidad y la certidumbre; condiciones esenciales para la efectiva protección y garantía de los derechos y libertades ciudadanas.

Sin embargo, cuestiones como la tendencia hacia una proliferación legislativa desmedida, el uso indebido de determinados instrumentos como el Decreto-Ley, la perversión de determinados aspectos nucleares del procedimiento legislativo, la urgencia endémica en la regulación, la despreocupación por la cognoscibilidad del contenido de la propia norma y, más aún, entre la norma y el resto del ordenamiento, entre otros muchos abordados a lo largo del presente Trabajo —claramente sin ánimo de exhaustividad, ya que el nivel de degradación normativa, en general, y legislativa, en particular, es tal que nos impide hacer un estudio detallado en un proyecto de estas características— reflejan una clara y preocupante desviación del ideal legislativo, comprometiéndose de forma evidente la calidad normativa y, por ende, el principio constitucional de la seguridad jurídica. Todas estas prácticas, y otras tantas, lejos de responder adecuadamente a las necesidades de una sociedad dinámica y compleja, contribuyen a la erosión de la confianza en el sistema jurídico y en el valor de la ley, lo que en definitiva supone un desapego respecto a la relevancia del Estado de Derecho.

El Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente la importancia de una técnica jurídica depurada que promueva la coherencia, la claridad y la precisión. Sin embargo, y si bien es el propio Tribunal el que ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones la conexión que existe entre la calidad de las normas y la seguridad jurídica, de forma igualmente reiterada ha negado su competencia para velar por la corrección técnica de las leyes. Una postura considerada excesivamente cautelosa por parte de determinados autores, para quienes cabría reflexionar sobre la posibilidad de «ir abriendo el portón del control constitucional de la calidad de las leyes» (García-Escudero Márquez, 2010, p. 51)⁴⁶.

De igual manera, el panorama de producción normativa actual requiere de una importante revisión y mejora. Es imperativo, en ese sentido, promover reformas tanto legislativas como a nivel de los Reglamentos parlamentarios e, incluso, constitucionales, que aseguren que la elaboración de normas esté presidida, ante todo, por el rigor y la reflexión necesarios para satisfacer las exigencias del principio de seguridad jurídica y responder de forma efectiva a los desafíos de nuestro tiempo.

Al mismo tiempo, como recuerda Astarloa (2021, p. 91), es necesario que exista voluntad política. Es imprescindible adoptar un enfoque menos apresu-

⁴⁶ Por su parte, Cruz Villalón (2003, p. 154) habla de un «umbral de calidad».

rado y mostrar más interés en que la ley sea plenamente cognoscible por todos los ciudadanos. Una legislación clara y accesible contribuye directamente a la seguridad jurídica, permitiendo que tanto los aplicadores del derecho como la sociedad en su conjunto comprendan las obligaciones y los derechos que de ella derivan. Ello exige una simplificación legislativa, un esfuerzo en lograr la mayor claridad posible y un compromiso firme por parte de nuestros políticos para asegurar que las leyes promulgadas sean de la más alta calidad posible. En definitiva, atender a lo que es necesario por encima de lo que es oportuno políticamente; algo que parece utópico en un contexto como el actual.

La comunidad académico-jurídica también juega, y debe seguir jugando, un papel clave, al ofrecer un análisis crítico y constructivo que contribuya a la reformulación de las prácticas legislativas. Un papel que, sin embargo, no se agota en la crítica y el análisis, sino que se expande hacia la contribución activa en el proceso de elaboración de las normas, enriqueciendo el debate y orientando hacia la adopción de estándares más rigurosos y garantistas. Por esta razón es necesario el fortalecimiento de la interacción entre el legislador y los expertos, pudiendo, entonces, aspirarse a un marco normativo que de calidad.

La labor de edificar un orden jurídico que refleje esos valores de previsibilidad y certidumbre es, por tanto, una responsabilidad mancomunada que debe estar orientada tanto a subsanar las deficiencias del presente como a construir un futuro en el que se respete plenamente el principio de seguridad jurídica.

Concluiremos recordando las palabras de Montesquieu en *El espíritu de las leyes*: «Las leyes inútiles debilitan a las necesarias». Esta máxima, que resuena como un eco a través de los siglos, pareciera que cada vez con más fuerza, nos obliga a reflexionar sobre los usos —y fundamentalmente sobre los malos usos— en la elaboración de las normas en la actualidad, ya que, en definitiva, la seguridad jurídica no se verá reforzada ni mediante la promulgación de un mayor número de leyes, más largas, más rápidamente, y que abarquen hasta el supuesto más excepcional; sino por la solvencia, la claridad y la previsibilidad con que estas contribuyan a ordenar la convivencia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez González, E. M. «Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España. Retos actuales». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 117 (mayo-agosto 2020): 17-73.
- Álvarez Vélez, M. A. «La evaluación ex ante de las leyes estatales». En *El arte de legislar: evaluación legislativa ex ante y ex post*, de ÁLVAREZ VÉLEZ, M. A. y Montalvo Jääskeläinen, F., 11-85. Madrid: Congreso de los Diputados, 2023.
- Álvarez Vélez, M. I. «Iniciativa legislativa de las proposiciones de ley: ¿existen técnicas de control de calidad o mecanismos de evaluación ex ante?». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 51 (2023): 317-345.

- Aguiló i Lúcia, L. «Técnica Legislativa y Seguridad Jurídica». *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico*: 1-19. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5734141>
- Aragón Reyes, M. «Análisis crítico de la jurisprudencia constitucional». En *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, 55-97. Madrid: Iustel, 2016.
- Aragón Reyes, M. «La iniciativa legislativa». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16 (Enero-Abril 1986): 287-312.
- Aragón Reyes, M. «La organización institucional de las Comunidades Autónomas». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 79 (enero-abril 2007): 9-32.
- Aragón Reyes, M. «Propuestas de modificación del régimen de los decretos-leyes». En *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, 173-202. Madrid: Iustel, 2016.
- Arana García, E. «Dos manifestaciones de la confusión de poderes de nuestro tiempo convertidos en problemas de técnica legislativa: abuso de Decretos-leyes y Leyes singulares». En *Algunos problemas actuales de técnica legislativa*, 121-177. Cizur Menor: Aranzadi, S.A., 2015.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. «Reflexiones finales sobre el cambio pendiente». En *El parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, 405-481. Madrid: Iustel, 2017.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. «Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 110 (2021): 65-95.
- Boix Palop, A. «La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico». *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 27 (2012): 121-148.
- Cano Bueso, J. «Problemas constitucionales que condicionan la calidad de las normas». *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 6 (julio-diciembre 2006): 121-129.
- Codes Calatrava, J. M. «El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (2018): 135-158.
- Conde Antequera, J. «Técnica normativa y aspectos lingüísticos y estructurales: sobre la eficacia comunicativa de las Leyes y Disposiciones de carácter general». En *Algunos problemas actuales de técnica legislativa*, de Estanislao Arana García (Dir.), 181-222. Cizur Menor: Aranzadi, S.A., 2015.
- Consejo de Estado. «Expediente n.º 1604/2022». Comisión Permanente, Consejo de Estado, Madrid, 2022.
- Consejo de Estado. «Memoria del Consejo de Estado de 1992». Pleno, Consejo de Estado, Madrid, 1992.
- Cruz Villalón, P. «Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley». *Derecho Privado y Constitución*, n.º 17 (2003): 147-168.
- Delgado Ramos, D. «El veto presupuestario del Gobierno». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 183 (2019): 67-99.

- Díaz Lema, J. M. «El fin del privilegio de la ley singular: comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio». *El Cronista del Estado Social*, n.º 39 (octubre 2013): 62-73.
- Dorrego de Carlos, A. «La iniciativa legislativa del Gobierno: significado político y constitucional». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (Segundo Cuatrimestre 2018): 115-133.
- Fernández Segado, F. «La delegación de la competencia legislativa en las Comisiones (Algunas reflexiones constitucionales desde la perspectiva italiana)». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 53 (Segundo cuatrimestre 2001): 53-109.
- García Rocha, M. P. «Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108 (Primer semestre 2020): 177-222.
- García-Escudero Márquez, P. «40 años de técnica legislativa». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (2018): 179-213.
- García-Escudero Márquez, P. «De enmiendas homogéneas, Leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31 (2013): 199-236.
- García-Escudero Márquez, P. «El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 16 (2005): 211-239.
- García-Escudero Márquez, P. «Informes previos a la aprobación de proyectos de ley». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 11 (2001): 53-71.
- García-Escudero Márquez, P. «La iniciativa legislativa en la Constitución Española de 1978». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 59 (Mayo-agosto 2000): 57-71.
- García-Escudero Márquez, P. «Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario». *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 13 (2005): 121-164.
- García-Escudero Márquez, P. «Objetivo: Mejorar la calidad de las leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 80 (2010): 59-105.
- García-Escudero Márquez, P. «Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de junio)». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 13 (2006): 45-55.
- García-Escudero Márquez, P. *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control de constitucionalidad de la calidad de las leyes? Primera*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi, S.A., 2010.
- Gascón Abellán, M. «Calidad de las normas y técnica normativa». *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 6 (julio-diciembre 2006): 41-95.
- Jiménez Sánchez, I. M. «La función económico-presupuestaria del Congreso de los Diputados». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 113 (2022): 213-244.
- Gómez Lugo, Y. «El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales». *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 83 (mayo-agosto 2008): 355-368.

- Gómez Lugo, Y. «Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 113 (2022): 159-186.
- Gómez Lugo, Y. «La urgencia en el «iter legis»: una técnica de agilización procedimental a disposición del Gobierno». *Revista de Derecho Político*, n.º 71-72 (enero-agosto 2008): 703-733.
- Iglesia Chamarro, M. A. *El Gobierno por Decreto*. Pamplona: Marcial Pons, 1997.
- Jiménez Díaz, A. «El derecho de enmienda y el veto del Gobierno en el nuevo marco de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (Segundo cuatrimestre 2018): 445-484.
- Marrero García-Rojo, A. «El control del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto presupuestario (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 80 (mayo-agosto 2007): 309-359.
- Martín Moreno, J. L. «Título de las leyes y homogeneidad». *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 6 (julio-diciembre 2006): 171-180.
- Martín Rebollo, L. «Uso y abuso del Decreto Ley (un análisis empírico)». *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 174 (2015): 23-92.
- Martín-Retortillo Baquer, L. «La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos «Valenzuela Contreras» y «Prado Bugallo», ambos contra España)». *Derecho Privado y Constitución*, n.º 17 (enero-diciembre 2003): 377-406.
- Mir i Puigpelat, O. «El papel de los Consejos Consultivos en la calidad de las normas». *Revista Española de la Función Consultiva*, n.º 6 (julio-diciembre 2006): 161-170.
- Molina León, A. «Los límites a las Leyes singulares en la doctrina reciente del Tribunal Constitucional». *Revista CEFLegal*, n.º 210 (octubre 2017): 77-116.
- Montalvo Jääskeläinen, F. «La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español». *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 36 (2017): 139-177.
- Montilla Martos, J. A. «Las Leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 104 (mayo-agosto 2015): 269-295.
- Nabaskues Martínez de Eulate, I. «Panorama actual de la calidad normativa en el ordenamiento tras la aprobación de la Ley 39/2015». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 109-I (septiembre-diciembre 2017): 389-419.
- Parra Gómez, D. «El abuso del veto presupuestario del gobierno a iniciativas legislativas de la oposición en el actual escenario parlamentario español». *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n.º 53 (2020): 13-52.
- Pendás García, B. «La Ley contra el Derecho. Reflexiones sobre la calidad de las normas». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 104 (2018): 215-220.
- Pendas García, B. «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes». *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 28 (enero-abril 1990): 75-110.

- Pulido Quecedo, M. «El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* (Editorial Aranzadi, SAU), 1999.
- Pulido Quecedo, M. «Sobre cuestiones presupuestarias de índole parlamentaria». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 13 (2006): 9-12.
- Punset, R. «La fase central del procedimiento legislativo». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 14 (mayo-agosto 1985): 111-134.
- Ridao Martín, J. «La influencia del procedimiento legislativo en la calidad de las leyes». *Revista Catalana de Dret Public*, n.º 64 (2022): 37-52.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. «Principio de seguridad jurídica y técnica normativa». *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 3 (2007): 251-268.
- Ruiz Robledo, A. «La delegación legislativa en las Comisiones Parlamentarias». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 15 (enero-abril 1995): 73-111.
- Sainz Moreno, F. «Problemas actuales de la técnica normativa». *Anuario jurídico de La Rioja*, n.º 1 (1995): 55-70.
- Sainz Ros, I. «Freno del Tribunal Constitucional al abuso del veto presupuestario: análisis de la jurisprudencia constitucional en torno al art. 134.6 CE». *Revista de Derecho Político*, n.º 110 (enero-abril 2021): 259-296.
- Santamaría Arinas, R. J. «Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional español». *Revista de Administración Pública*, n.º 193 (enero-abril 2014): 165-195.
- Santaolalla López, F. «¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 83 (2011): 135-176.
- Sanz Pérez, A. L. «Apuntes sobre la técnica legislativa en España». *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 26 (2012): 11-38.
- Sanz Pérez, A. L. «El uso del Real Decreto-ley una vez convocadas las elecciones». *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 950 (2019): 1-2.
- Sieira Mucientes, S. «La racionalidad del debate parlamentario en el procedimiento legislativo: problemas prácticos». *Calidad democrática y Parlamento*, 2022: 45-82.
- Toscano Ortega, J. A. «Límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado». *Boletín Digital Contencioso*, n.º 34 (julio 2002): 17-39.
- Ugartemendia Eceizabarrena, J. I. «El concepto y alcance de la seguridad jurídica en el Derecho Constitucional español y en el Derecho comunitario europeo: un estudio comparado». *Cuadernos de Derecho público*, n.º 28 (mayo-agosto 2006): 17-54.
- Vidal Marín, T. «Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y Tribunal Constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 31 (2013): 323-350.
- Ylarri, J. S. «El Decreto-Ley y el Decreto Legislativo». En *Las fuentes del derecho en el sistema constitucional español*, de Fruela Río Santos, 125-160. Aranzadi, S.A.U., 2022.

II

ESTUDIOS ARTICLES



El paisaje y la idea de planificación integrada*

Landscape and Integrated Planning

Omar Bouazza Ariño

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-4348-3703>

Fecha de recepción: 05/03/2025

Fecha de aceptación: 16/04/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES.—III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EL PAISAJE.—IV. NORMATIVA INTERNACIONAL Y COMUNITARIA EUROPEA. EN ESPECIAL, EL CONVENIO DEL PAISAJE.—4.1. El Convenio Europeo del Paisaje.—4.2. El paisaje y la utilización racional de los recursos territoriales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.—4.3. *Soft law* comunitario.—V. EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL.—5.1. La Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.—5.2. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.—5.3. La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.—5.4. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.—5.5. El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).—VI. EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.—6.1. Islas Canarias.—6.2. Comunidad Valenciana.—6.3. La Rioja.—6.4. Cataluña.—6.5. Islas Baleares.—6.6. Comunidad de Madrid.—6.7. Extremadura.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Los Estados que han ratificado el Convenio Europeo del Paisaje se han comprometido a la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas sectoriales de incidencia territorial. En este trabajo se realiza un estudio de la asi-

* Este trabajo ha sido realizado en el seno del proyecto «La europeización de las sanciones administrativas: la incidencia del derecho europeo en el concepto de sanción, en sus garantías y en su función» (PID2020-115714GB-I00), financiado por la Agencia Estatal de Investigación. El autor forma parte de los Grupos de Investigación UCM «931089 Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa» y «970825 Globalización y Derecho Administrativo Global» y es miembro del Instituto Complutense de Derecho Europeo e Integración Regional (IDEIR).

milación de esta norma en el ordenamiento español, estatal y autonómico, partiendo de una evolución histórica. Se comprobará que el modelo predominante, a pesar de las apariencias, sigue siendo el sectorial, acuciado en los últimos tiempos por la preeminencia del sector de las infraestructuras de energías renovables.

PALABRAS CLAVE: Paisaje, planificación integrada, energías renovables, derecho europeo, derecho estatal y autonómico.

ABSTRACT

Council of Europe Member States that have ratified the European Landscape Convention have committed themselves to the integration of the landscape into territorial and urban planning policies and into their sectoral policies of territorial impact. This paper studies the assimilation of this regulation in the Spanish, national and regional legal systems, based on a historical evolution. It will be seen that the predominant model, despite appearances, continues to be the sectoral one, which has been beset in recent times by the pre-eminence of the renewable energy infrastructure sector.

KEYWORDS: Landscape, Integrated planning, renewable energy sources, european law, national and regional law.

I. INTRODUCCIÓN

Hay que partir de la consideración del territorio como un sistema en el que confluyen los espacios naturales, el patrimonio cultural, las actividades económicas, las infraestructuras y el paisaje. El territorio no puede entenderse por parcelas o sectores, sino a través de una visión de conjunto. Será imprescindible la coordinación de las diferentes administraciones y entidades con competencias que inciden en el territorio y la de las políticas generales y sectoriales.

El paisaje ofrece una pluralidad de dimensiones. Atañe al patrimonio histórico-artístico y cultural, a lo ambiental, al territorio en su totalidad. El paisaje tiene que ver también con los derechos fundamentales como, por ejemplo, el derecho a la igualdad, el derecho a la calidad de la vida privada, la libertad religiosa, la libertad de expresión e incluso el derecho a la vida¹.

¹ Pensemos, por ejemplo, en paisajes urbanos degradados con edificios hacinados y, a modo de contraste, en entornos de viviendas unifamiliares ubicadas en espacios más desahogados. Para mitigar las desigualdades que de ello derivan y fomentar una mayor cohesión social y territorial, la Administración acaso sentirá la necesidad de intervenir con la finalidad de revertir los procesos de sobrecarga de los barrios favoreciendo una composición mixta de habitantes, como se refleja en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) Garib c. los Países Bajos, de 23 de febrero de 2016. Por otra parte, la proliferación de viviendas destinadas al uso turístico en edificios residenciales, comercializadas mediante plataformas digitales de intermediación turística, igualmente incide en el paisaje urbano de tal manera que modifica la fisonomía del barrio, el comercio tradicional desaparece a favor de un comercio

El Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000 en el seno del Consejo de Europa² (en adelante, también «el Convenio del Paisaje» o, simplemente, «el Convenio»), ordena a las partes contratantes la integración del paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en todas las políticas sectoriales que tengan un impacto directo o indirecto en el paisaje [art. 5d)]. Se requiere una tarea de conjugación de los diferentes intereses concurrentes desde una visión global y de conjunto que debe calar en el sistema territorial español.

En este trabajo se analizará la acogida de la exigencia europea de la integración de la ordenación del paisaje en la ordenación territorial general y urbanística y su coordinación con respecto del resto de políticas sectoriales. Para ello, habrá que realizar un ineludible trabajo de estudio y contraste del derecho europeo, estatal y autonómico.

II. ANTECEDENTES

Las primeras referencias normativas al paisaje que constan en la Gaceta de Madrid son en materia de educación. Versan sobre la asignatura «Dibujo de figura y de *paisaje*» que formaba parte del programa de estudios del Colegio Científico³. En la misma línea, el 29 de marzo de 1843 se publica el Reglamento especial de la escuela de montes y plantíos que para la admisión de los alumnos, «Los aspirantes serán rigurosamente examinados de aritmética, elementos de álgebra y geometría, geografía, especialmente de España, de traducir correctamente el francés y de principios de dibujo lineal y de *paisaje*» (art. 11). Hay constancia de cátedras de perspectiva y paisaje en las escuelas de Bellas Artes⁴ y en la Escuela especial de Pintura, Escultura y

destinado a los visitantes, cambia el paisaje humano de las calles, etc. E incide en el derecho a la igualdad ya que limita el acceso a alquileres de larga duración a precios razonables (Bouazza, 2023). Podemos hablar también de paisaje religioso cuando observamos una procesión, al coincidir en una plaza con un predicador evangélico o con un grupo de meditadores budistas en un parque, así como cuando nos deleitamos ante el patrimonio religioso. Todo ello vinculado con la libertad religiosa e incluso, con el derecho de propiedad; de igual manera reparamos en el paisaje humano multicultural en Cowley Road (Oxford) o en Embajadores (Madrid); el paisaje lingüístico (Bustillo, 2021), en aquellos territorios con diversidad lingüística que ofrecen en sus calles información pública y privada en varias lenguas y percibimos las hablas de los habitantes; percibimos el paisaje sonoro en un parque natural (Cantera, 2019); el de los locales de ocio de una zona de turismo masivo o el que ofrecen las campanas de la iglesia. Percibimos igualmente el paisaje de la destrucción, del lodo, de coches apilados y viviendas dañadas, ocasionado por lluvias torrenciales y las consiguientes inundaciones y deslizamientos de tierras, lo que no solo implica daños materiales sino también personales, por lo que afecta al derecho a la vida e integridad física y psíquica, entre otros. Paisaje que, lamentablemente, se da cada vez con más frecuencia debido a las consecuencias del cambio climático (Fortes, 2025). Y un largo etcétera.

² España lo ratificó el 6 de noviembre de 2007 (BOE de 5 de febrero de 2008).

³ *Gaceta de Madrid*, jueves 18 de febrero de 1936.

⁴ Real orden mandando se provea por oposición la cátedra de Perspectiva y Paisaje, vacante en la Escuela de Bellas Artes de Barcelona, *Gaceta de Madrid*, 6 de junio de 1894.

Grabado⁵. Hay que subrayar, por ello, el recurso al paisaje en la enseñanza artística y la importancia del dibujo como vínculo entre arte y ciencia, como herramienta para la Geografía, las escuelas de Caminos y Minas, la Botánica y otras disciplinas en el siglo XIX. Y es que, en efecto, los dibujos del paisaje, desde sus primeras imágenes en la Antigüedad, permiten profundizar en su conocimiento y evolución desde el ámbito de la percepción visual.

En la misma época se publicarían las normas de ensanche, como los reales decretos del anteproyecto y proyecto del ensanche de la capital⁶, que contemplaban una ordenación urbanística que hace referencia al embellecimiento de las praderas y de las orillas del Manzanares, así como el embellecimiento de otras áreas urbanas como la Puerta del Sol⁷.

De esta época también merece la pena resaltar el Plan General para el Alumbrado Marítimo de las costas y puertos de España e Islas Adyacentes propuesto por la comisión especial de Faros y aprobado por Real Decreto de 13 de septiembre de 1847. Su finalidad principal consistía en la seguridad mediante el empleo de la luz para la visualización del relieve costero, las montañas, colinas y ribazos y así evitar accidentes.

El siguiente hito es la Ley de Parques Nacionales de 7 de diciembre de 1916. Favorece la concepción territorial del paisaje vinculada a las bellezas naturales y la riqueza patrimonial cultural e histórica especialmente cualificada. Así, su artículo 2 define los parques nacionales como «aquellos sitios ó parajes excepcionalmente pintorescos, forestales ó agrestes del territorio nacional, que el Estado consagra, declarándoles tales, con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas é hidrológicas que encierran, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro ó desfiguración por la mano del hombre». Fiel reflejo de esta interrelación entre el paisaje, el territorio y el patrimonio histórico es la Real orden declarando sitio nacional el monte de San Juan de la Peña, del término municipal de Botaya (Huesca), de 30 de octubre de 1920⁸, en los siguientes términos:

«El legendario monte Paño, cuna de la epopeya medioeval aragonesa, enaltecido más tarde con el nombre de San Juan de la Peña, guarda entre las bellezas naturales de atractivos paisajes, recuerdos históricos y sentimientos

⁵ Real orden anunciando á concurso la cátedra de Paisaje, vacante en la Escuela de Pintura, Escultura y Grabado, *Gaceta de Madrid*, 19 de diciembre de 1894.

⁶ Real Decreto autorizando al Ministro de Fomento para que, oyendo al Ayuntamiento y á la Diputación provincial de Madrid, y poniéndose de acuerdo con los diferentes Ministerios, formule un proyecto de ensanche de esta capital, que comprenda las zonas que se expresan, *Gaceta de Madrid*, 14 de abril de 1857.

⁷ Proyecto de ley autorizando al Gobierno para proceder á la ejecución de las obras de ensanche y embellecimiento de la Puerta del Sol, *Gaceta de Madrid*, 17 de mayo de 1857.

⁸ *Gaceta de Madrid*, 5 de noviembre de 1920.

religiosos del más alto valor espiritual. El pino, el haya, el pinabete y el tilo, en armoniosa mezcla con otras especies sobre un suelo de variada configuración, prestan sugestivo marco a su austero Monasterio antiguo, que perpetúa una de esas tradiciones en que la poesía y la fe exaltan la piedad del pueblo y custodia en un sagrado “depósito” los restos de ilustres Reyes de Navarra y Aragón. Sirven además estos árboles, formando espléndido bosque, de grandioso escabel a su nuevo Monasterio, que con mayores alardes de construcción y más amplias proporciones, pregonan en la parte alta de la montaña que también las generaciones de la Ciudad moderna saben rendir culto a la tradición. (...)

El Consorcio general de Parques Nacionales ha hecho suya esta petición, completando así, con el reconocimiento de las bellezas del paisaje de este privilegiado sitio del suelo patrio, el prestigio oficial de que ya gozaba desde que su antiguo Monasterio fue declarado Monumento Nacional, y es conveniente que se apruebe su propuesta a fin de dar eficacia legal a esta delicada manifestación del sentimiento aragonés».

La siguiente norma fundamental para la protección del paisaje es el Real Decreto-Ley relativo al Tesoro Artístico Nacional de 15 de agosto de 1926, que contempla normas de conservación, custodia de la riqueza arquitectónica, arqueológica, histórica y artística de España, y clasificación y declaración de monumentos, ciudades y lugares pintorescos. Su artículo 2 dice que formarán parte del tesoro artístico nacional los siguientes bienes inmuebles (...):

«b) Las edificaciones o conjunto de ellas, *sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza, cuya protección y conservación sean necesarias para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco característico de España*⁹, siempre que así se haya declarado o en lo sucesivo se declare por el Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes».

No solo protege bienes inmuebles sino sitios y lugares pintorescos, con lo que se refiere claramente a la protección de zonas paisajísticas. Así, el artículo 21 establece normas concretas para asegurar la protección del carácter del paisaje de los lugares, sitios, ciudades pintorescas y evitar así que la construcción afectara negativamente:

«De las ciudades y pueblos total o parcialmente declarados que se declaren incluidos en el Tesoro artístico nacional, se levantarán por los respectivos Ayuntamientos planos topográficos a una escala no inferior a 1:5,000, y en ellas se acotará por medio de círculos las superficies sujetas a servidumbre de “no edificar” libremente, marcándose con distintas tintas los edificios artísticos o históricos, lugares, calles, plazas y barriadas pintorescas, en las cuales

⁹ La cursiva es mía.

no podrá hacerse obra alguna sin la autorización de las entidades central y provinciales correspondientes. De esta superficie se levantarán planos con una escala no menor de 1:200.

En los proyectos de ensanche, reforma interior o exterior de estas poblaciones, se tendrán en cuenta estas demarcaciones y acotamientos. En ellos no podrán los Ayuntamientos realizar obra alguna sin usar de las facultades de expropiación que concede el Estatuto municipal vigente, sin previo informe de las entidades que intervinieron en la declaración de ciudades o pueblos pertenecientes al Tesoro artístico nacional y decisión del Ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes».

En su virtud se declaró, por ejemplo, en sendos Decretos de 28 de diciembre de 1945, el monumento histórico artístico de la Ermita de la Virgen del Puerto, «rodeada por las zonas verdes del paseo de su nombre, el Campo del Moro y la Casa de Campo, y el todo constituye uno de los conjuntos de mayor belleza y ambiente de la urbe», hoy área muy frecuentada por visitantes y residentes tras el Proyecto Madrid-Río y la renaturalización del tramo urbano del Manzanares; y el paraje pintoresco Moixina y sus alrededores, junto a la ciudad de Olot (Gerona), que califica como uno de los parajes más bellos de la comarca de Olot. Para su declaración destaca los elementos naturales que conforman el paisaje, en los siguientes términos: «El terreno es irregular, alternándose los prados con los montículos poblados de árboles centenarios. Existen también varias fuentes que, en su desagüe, forman riachuelo que discurren serpenteando por los prados y bosques. Las especies de arbolado son, singularmente, robles gigantes, chopos, plátanos, acacias, encinas y toda la diversa gama de setos y matorrales que produce la flora de la comarca». Y destaca que el paraje ha sido la cuna de la Escuela paisajista de Olot y el lugar predilecto de muchos pintores no solo catalanes sino también de otros territorios españoles.

El paisaje, así, encontraría su consolidación mediante su reconocimiento constitucional en la Constitución de la II República de 1931, cuyo artículo 45.2 indica que «El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico».

El siguiente hito nos lo ofrece la Ley de 13 de mayo de 1933 de Patrimonio Artístico Nacional. Continúa con la visión territorial del paisaje vinculada con el patrimonio histórico artístico. Su artículo 2, señala que compete a la dirección general de Bellas Artes «la defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional. Para lo cual cuidará de la inclusión en el Catálogo de Monumentos histórico-artísticos de cuantos edificios lo merezcan, como asimismo de los conjuntos urbanos y de los *parajes pintorescos* que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales». Esta norma, además, consagra la acción pública, previendo la formación de cierto número de policías especializados que debían tramitar cuantas denuncias se les hicieren relacionadas con su cometido «tramitándolas con la mayor diligencia e informando acerca de ellas a la Junta Superior del Tesoro Artístico» (art. 5). De igual modo, se reconoce la acción popular en la incoación de expediente de declaración del carácter

de histórico-artísticos de los monumentos que lo merezcan. Años antes, en 1902, el Real Decreto referente a reformas en el procedimiento administrativo ya introdujo en nuestro ordenamiento la acción popular contra los acuerdos adoptados por los Ayuntamientos en beneficio de la administración municipal, debiendo los Gobernadores cuidar del cumplimiento de la Ley municipal en cuanto a la publicación de extractos claros y precisos de los acuerdos en los diarios oficiales. Lo indica el artículo 19 en los siguientes términos:

«Los Gobernadores cuidarán con especial atención del más exacto cumplimiento de lo prevenido en el art. 109 de la vigente Ley Municipal, obligando á los Ayuntamientos á la publicación en el Boletín oficial, y en la forma prevenida en dicho precepto, del extracto, preciso y claro, de los acuerdos tomados por los Ayuntamientos, á fin de que los vecinos puedan interponer los recursos que las leyes les conceden, ejercitando la acción popular en bien de la Administración municipal, que debe ser conocida y fiscalizada por todos los residentes empadronados en el término».

Acción popular que podría ser impulsada en relación con las cuestiones relativas al patrimonio histórico.

Precisamente, la siguiente Ley Municipal, la de 1935, realizaría una mención expresa al término «paisaje». Previó la competencia de los municipios en materia de «Fomento del turismo; protección y defensa del *paisaje*; museos; monumentos artísticos e históricos; playas y balnearios» [art. 101.h)]. Esta norma se ratificaría en la legislación posterior de 1945¹⁰ y 1950¹¹.

La Ley del Suelo de 1956 constituye la primera norma urbanística que incluye el paisaje como objeto a ordenar. Se aprobó con la finalidad de lograr «la ordenación urbanística en todo el territorio nacional» (art. 1). Para ello previó toda una serie de figuras de planificación urbanística y territorial.

Esta Ley constituye un hito en la implantación de la planificación territorial integrada en nuestro país. Pretendió atajar la dispersión normativa en la materia y los graves daños ocasionados por los proyectos a corto plazo «tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes» (exposición de motivos). En el marco de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que contemplaba, se podía desarrollar una ordenación coordinada de diferentes sectores, entre ellos el paisaje. Así, en relación con los planes especiales, dispone (art. 13):

«Sin perjuicio de la inclusión en Planes Territoriales, el planeamiento urbanístico podrá referirse especialmente a la ordenación de ciudades artísticas, protección del *paisaje* y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, saneamiento de poblaciones y a cualesquiera otra finalidades análogas».

¹⁰ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1945/199/A00360-00384.pdf>

¹¹ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1950/363/A06037-06060.pdf>

A mayor abundamiento, el artículo 15 configura expresamente la protección del paisaje como instrumento para atraer visitantes. Es decir, se contempla la ordenación del paisaje como recurso turístico mediante la planificación especial:

«La protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio nacional, en cuanto constituya objeto de planeamiento especial, se referirá, entre otros, a los siguientes aspectos:

- a) Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convinieren al fomento del turismo;
- b) Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico;
- c) Edificios aislados que se distingan por su emplazamiento o belleza arquitectónica y parques y jardines destacados por la hermosura y disposición artísticas, trascendencia histórica e importancia de las especies botánicas que en ellos existan;
- d) Perímetros edificadas que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos».

Sin embargo, la planificación especial podía desarrollarse independientemente de la planificación general. Por ello, el encaje más adecuado de la ordenación del paisaje en el marco de la ordenación general venía dada por el planeamiento general y el planeamiento parcial.

En cualquier caso, la Ley del Suelo de 1956 constituía un instrumento idóneo para el desarrollo de una planificación racional. Sin embargo, su aprobación coincide con la irrupción del *boom* del turismo de masas. Para atender a este nuevo fenómeno, se había creado en 1951 por Decreto Ley de 19 de julio, el Ministerio de Información y Turismo, capitaneado en una primera etapa por Gabriel Arias-Salgado y de Cubas, y luego, por Manuel Fraga de Iribarne. Desde esta Administración se observó de forma impasible y permisiva todo un fenómeno de desarrollo urbanístico saltándose las reglamentaciones de planeamiento, provocando la aparición de una ciudad lineal en la costa española, mediante toda una serie de bloques de hormigón completamente ajenos a la arquitectura tradicional de las zonas en las que se insertaban y menospreciando y devorando el entorno natural que muchas veces servía de soporte de tales edificaciones. Se aprueba en este contexto la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1963. Esta normativa sectorial contemplaba el turismo como factor para atraer inversiones. Establecía una prevalencia total de la normativa turística con respecto de la normativa de otras materias que pudieran afectar a los centros y zonas declarados (Serrano Guirado, 1965; Bouazza, 2006). Así, según el artículo 5 «en los Centros y Zonas a que se refiere la presente Ley, las competencias atribuidas a los distintos órganos de la Administración central y local en materias relacionadas con el turismo deberán ejercitarse en forma coordinada con las propias del Ministerio de Información

y Turismo, que, a tal fin, habrá de ser oído en todos los casos de ejercicio de dichas competencias», asignando a la Comisión Interministerial de Turismo las facultades de coordinación y vigilancia de las actividades de ejecución de los planes de promoción turística. De este modo, la Disposición Final Segunda derogaba toda normativa contradictoria con lo contemplado en la Ley y desplazaba expresamente la Ley del Suelo, la de Régimen Local y la de Patrimonio Artístico Nacional, normativa que contemplaba expresamente la protección del paisaje, en los siguientes términos:

«Primera.- Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

Segunda.- En todo lo que no se encuentra regulado en esta Ley y en cuanto sea de aplicación, serán supletorias de la presente la de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (...), la de Régimen Local (...) y la de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional (...).

La Ley de Centros contenía dos referencias al paisaje. La primera, en el artículo 11, disponía que los planes de promoción turística de un Centro, elaborados por la persona natural o jurídica que hubiere promovido la declaración de interés turístico nacional del Centro, debían contener «Mejoras o modificaciones previstas en cuanto a conservación o embellecimiento del paisaje». En el artículo 12, por su parte, se contemplaba como contenido que debía acompañar al Plan de Ordenación Urbana a elaborar tras la aprobación del Plan de Promoción Turística, un informe de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial del Ministerio de Agricultura en lo que pudiera afectar a la modificación del paisaje. Sin embargo, da la impresión de que estas referencias al paisaje quedarían aplacadas habida cuenta de la derogación material que la Ley de Centros implicaba con respecto de la Ley del Suelo en lo que fuera incompatible, Ley del Suelo que sí ofrecía la necesaria visión integral y de conjunto frente a la dimensión sectorial turística de la Ley de Centros. Prevalcían las necesidades económicas imperantes tan necesarias para alcanzar el deseado desarrollo socioeconómico de España.

III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EL PAISAJE

La Constitución Española de 1978 recoge toda una serie de principios, valores y derechos cualitativos que se concretan y desarrollan en la legislación bajo el paradigma del desarrollo sostenible desde la perspectiva no solo económica, sino que también medioambiental, social y cultural. Los nuevos principios valores y derechos deberán fundamentar la ordenación y protección del paisaje para lo que será necesario una mayor intervención de la Administración en la libre iniciativa de los empresarios privados.

En el propio Preámbulo encontramos signos muy destacados de este cambio de rumbo que impregnarán la regulación del paisaje y el territorio. Se

proclama la voluntad de «Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un *orden económico y social justo*», «la protección de todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas...», «promover el progreso de la cultura... para asegurar a todos una digna calidad de vida». Y en su articulado acoge un amplio catálogo de derechos y libertades fundamentales, muchos de ellos vinculados al paisaje, como he dicho antes, al cambio climático y al medio ambiente en general, el reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado también como principio rector de la política social y económica, así como la protección del patrimonio histórico-artístico.

Otras aspiraciones fundamentales vinculadas al paisaje encontrarán un marco digno de protección constitucional, como el reconocimiento de los derechos y libertades de las personas con discapacidad o el derecho a una vivienda que debe ser digna y adecuada. En efecto, la política de paisaje, y toda actuación concreta a este respecto, deberá tener en cuenta los criterios de accesibilidad, en garantía de los derechos de todos los ciudadanos, como refleja, por ejemplo, el Plan Nacional de Paisaje Cultural. Y el paisaje, como se comprobará *más adelante*, forma parte del del concepto de derecho a una vivienda digna y adecuada que recoge la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

Desde la óptica de la organización territorial del Estado, como sabemos, la Constitución implicó el paso de un Estado centralizado a un Estado descentralizado, en el que las Comunidades Autónomas, junto con el Estado, asumirían un papel fundamental en materia de paisaje. A este respecto, recordemos que corresponderá al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica de protección del medio ambiente, en el que se incluye el paisaje, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas completen el régimen jurídico elaborando normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE). Asimismo, las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, lo que integra asimismo el paisaje, a través de sus Estatutos de Autonomía, en base al artículo 148 CE. Por ello, más adelante me referiré a las leyes estatales relevantes en la materia, así como a una muestra de la legislación autonómica relevante.

La Constitución Española de 1978 significó especialmente la ruptura con la Dictadura, como sabemos, y el consiguiente aislamiento internacional. Para ello, contempla tres preceptos fundamentales que han permitido la entrada de España en la órbita internacional. Me refiero a los artículos 93 CE, mediante el que España accedió en la antes denominada Comunidad Económica Europea, la actual Unión Europea; 96 y 10.2 CE, con los que se contempla la posibilidad de que España celebre tratados internacionales y las normas referidas a los derechos fundamentales se interpreten de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros tratados que celebre España en la materia. A modo de primer paso fundamental hacia la constitución de un Estado plenamente democrático, España se integró en el Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977, entidad supranacional

fundamental en la garantía y protección internacional de los derechos humanos. El artículo 10.2 CE constituye así la vía de entrada de todo el ordenamiento del Consejo de Europa, especialmente, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia de su Tribunal, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

IV. NORMATIVA INTERNACIONAL Y COMUNITARIA EUROPEA. EN ESPECIAL, EL CONVENIO DEL PAISAJE

4.1. El Convenio Europeo del Paisaje

El ordenamiento del Consejo de Europa, además, está integrado por convenios de carácter sectorial sobre materias específicas. Uno de ellos es el Convenio del Paisaje¹², que tiene como antecedente principal la Carta del Paisaje del Mediterráneo de 1992, comúnmente conocida como la Carta de Sevilla, preparada por las regiones de Andalucía, Languedoc-Rosellón y Toscana (Zoido, 2021).

Define el paisaje como «*cualquier parte del territorio*»¹³ tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos» [art.1.a)]. Esta definición cuestiona y amplía la concepción del paisaje vigente hasta la fecha. Cuestiona la manera en la que el patrimonio, como soporte de la memoria, se ha ligado hegemonícamente al paisaje monumental y natural dejando fuera otras experiencias estéticas, nuevas caras del patrimonio. Y por «protección de los paisajes» entiende «las acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre» [art.1.d)]. Por tanto, el Convenio del Paisaje parte de una concepción patrimonial del territorio y del paisaje, del que es parte, mucho más extensa, más amplia, que la tradicional vinculada a los patrimonios cultural y natural especialmente cualificados. El territorio como patrimonio complejo, por ello, incluirá los ecosistemas, lo monumental, lo paisajístico, lo arqueológico, lo material y lo inmaterial, lo especial y lo ordinario (Agudo, 2025).

Acoge, por tanto, la idea de unidad de paisaje (Serrano Giné, 2012), que reúne todo lo relacionado con los factores e interrelaciones naturales, lo que incluye la defensa de la fauna silvestre (Mora, 2010), connatural al paisaje, y

¹² Ha sido ratificado hasta la fecha por los siguientes 40 de los 46 Estados que actualmente integran el Consejo de Europa: Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Macedonia del Norte, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, San Marino, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania y el Reino Unido. Malta lo ha firmado pero no lo ha ratificado.

¹³ La cursiva es mía.

las demás perspectivas de carácter territorial y sensorial (Bustillo, 2020). Todo ello forma la unidad de paisaje o el paisaje global (Monteserín, 2007), incorporado en la concepción del territorio como patrimonio.

El concepto amplio de paisaje que refleja el Convenio Europeo del Paisaje se establece en el *soft law* internacional desde bien temprano. Así, la *Carta de Atenas de 1931 para la restauración de monumentos históricos*, adoptada en la *Primera Conferencia Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos*, recomienda respetar en la construcción de los edificios el carácter y la fisonomía de la ciudad, especialmente, en la proximidad de monumentos antiguos, casos para los que el ambiente debe ser objeto de atención particular, así como las perspectivas particularmente pintorescas. Por tanto, invita a la visión de conjunto lo que no impide asumir un cuidado especial para lo más destacado.

En la misma línea, la Recomendación de la UNESCO relativa a la Protección de la Belleza y el Carácter de los Lugares y Paisajes, de 11 de diciembre de 1962 si bien ofrece una consideración especial a los paisajes más destacados, subraya que los estudios que se efectúen y las medidas a adoptar se extiendan a todo el territorio del Estado, por lo que no debe limitarse a ciertos lugares o paisajes determinados. La protección del paisaje se extenderá a paisajes naturales y aquellos cuya formación se debe total o parcialmente a la mano del hombre. Al determinar las medidas a adoptar habrá que tener en cuenta el mayor o menor interés de los lugares y paisajes de que se trate.

Volviendo al Convenio Europeo, la definición de paisaje que ofrece incorpora la percepción subjetiva de la población, lo que no es nada novedoso pues en la legislación histórica española los recuerdos conforman un elemento decisivo en la idea de paisaje, como describe, por ejemplo, en la Real orden declarando sitio nacional el monte de San Juan de la Peña, del término municipal de Botaya (Huesca), y el artículo 15 de la Ley del Suelo de 1956, a las que me he referido más arriba.

Uno de los elementos fundamentales en toda política de desarrollo sostenible del territorio es la participación del público en la toma de decisiones. Desde bien temprano la legislación española recoge la acción pública en materia de patrimonio histórico, como antes he señalado. El Convenio del Paisaje en este sentido hace referencia a la importancia de la participación de los ciudadanos en la formulación y aplicación de las políticas de paisaje. E igualmente menciona el Convenio de Aarhus de acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia en asuntos ambientales, de 25 de junio de 1998. Y es que el paisaje, como subraya el Convenio, es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes, tanto en el medio urbano como en el rural, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos (González y Monteserín, 2020). La idea de democracia engarza de esta manera con el paisaje. El paisaje cotidiano como objeto de consideración, el marco de vida de las poblaciones europeas, interpela a cada agente del territorio (Luginbühl, 2021).

Otro aspecto fundamental del Convenio es la vocación integradora de lo paisajístico. En efecto, el paisaje deberá constituir uno de los elementos a considerar en el seno de ordenaciones generales y sectoriales de incidencia territorial. En esta tarea, el Convenio da especial importancia a la sensibilización de la sociedad, organizaciones privadas y administraciones públicas respecto al valor de los paisajes, el importante papel que cumplen y su transformación [art. 5.a)]; y también, en línea con la normativa histórica española, recalca la necesidad de fomentar la educación, mediante la formación de especialistas en la valoración de los paisajes, los programas pluridisciplinares de formación en política, protección, gestión y ordenación de paisajes con destino a los profesionales de los sectores privado y público y a las asociaciones interesadas y la incorporación en los currículos escolares y universitarios de disciplinas que aborden los valores relacionados con los paisajes y las cuestiones relativas a su protección, gestión y ordenación (art. 6).

4.2. El paisaje y la utilización racional de los recursos territoriales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El Convenio Europeo de Derechos Humanos es el Convenio principal dictado en el seno del Consejo de Europa. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como se sabe, es el órgano jurisdiccional encargado de velar por el respeto del Convenio y sus protocolos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos se actualiza mediante la aprobación de nuevos protocolos que recogen nuevos derechos atendiendo a las nuevas necesidades y aspiraciones de las sociedades europeas; y mediante la jurisprudencia evolutiva del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que implica la interpretación de los derechos recogidos en el Convenio de conformidad con la evolución de los tiempos. Asimismo, algunos preceptos, como el artículo 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar), 9 (libertad de pensamiento, de conciencia y de religión) 10 (libertad de expresión) 11 (libertad de reunión y de asociación) y 1 del protocolo adicional n.º 1 (derecho de propiedad) establecen límites en sus segundos párrafos. En este contexto, el interés general al paisaje puede ser un criterio determinante para limitar el derecho individual en sentido positivo.

El primer asunto que llega a Estrasburgo es el que conoce la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos en la Decisión **Herrick c. el Reino Unido, de 11 de marzo de 1985**. Da por buena la prohibición del destino de un búnker —localizado en una finca de la demandante— a residencia vacacional ya que se hallaba en una zona de especial valor paisajístico. Las autoridades británicas entienden que el interés general al paisaje debe prevalecer sobre el derecho individual al respeto de la vida privada y familiar y esta posición es asumida por la institución judicial europea.

El siguiente hito lo ofrece la sentencia recaída en el asunto ***Coster c. el Reino Unido, de 18 de enero de 2001***. La Administración local competente denegó la solicitud de una licencia para la instalación de la caravana del demandante y su familia. Entendió que el otorgamiento de más autorizaciones para la instalación de caravanas en una zona rural de Headcorn (Kent) podría afeár el paisaje. La denegación de la autorización atendía, por lo tanto, a la finalidad legítima de proteger el paisaje rural tal y como establecen las ordenanzas locales sin que sea requisito *sine qua non* que se trate de un paisaje con un valor especial. El TEDH observa que las autoridades británicas realizaron un juicio de ponderación minucioso entre el derecho al respeto de la vida familiar del demandante y el interés general a la protección del paisaje. Se trató de un caso ciertamente difícil. Hubo que realizar un equilibrio entre el interés general a la protección paisajística y el derecho al respeto del modo de vida tradicional en caravana de la minoría gitana, que sigue conservando en muchos Estados. Modo de vida que encaja en el artículo 8 CEDH y está amparado por el Convenio-Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa, de 1 de febrero de 1995. Nos encontramos ante una sentencia verdaderamente significativa ya que incorpora el concepto de paisaje integrado en las políticas de ordenación territorial y urbanística que exige el Convenio del Paisaje¹⁴. Sin embargo, la sentencia no hace referencia a este instrumento de entre los textos relevantes. Hay que tener en cuenta a este respecto que el Reino Unido ratificó el Convenio años después, en 2006, y entró en vigor en 2007¹⁵. Por lo demás, parece que en España, habida cuenta de la proliferación de caravanas en las zonas cercanas a playas y zonas de campo en los últimos años, está calando la idea de la necesidad de la licencia urbanística, del control previo, para la instalación de las viviendas móviles ya que se trata de una modalidad de uso del suelo, como ha confirmado la Sentencia del Tribunal Supremo 1917/2024, de 5 de diciembre, recasación 7459/2022.

Volviendo a Estrasburgo, un paso decisivo en la puesta en valor del paisaje como parte del territorio se da en la Decisión de Inadmisión ***Haider c. Austria, de 29 de enero de 2004***. El demandante solicitó una licencia para la construcción de un hotel de conformidad con el plan urbanístico aplicable. La Administración competente denegó la licencia en base a un informe de un experto urbanístico que desaconsejaba su construcción porque la parcela donde se pretendía construir se encontraba en una zona virgen y el tamaño del edificio, un hotel con 65 camas y un restaurante, afectaría al carácter del municipio y su paisaje. El TEDH resolverá la cuestión del paisa-

¹⁴ Estudié esta sentencia en mi trabajo «Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos» *RAP* 160, 2003, 167-202.

¹⁵ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/236096/8413.pdf

je desde la óptica del territorio considerado en su conjunto apuntando que el interés general a la utilización racional de los recursos territoriales es una limitación justificada y legítima del derecho de propiedad, sin que deba ir acompañada de una indemnización.

En esta vía de los planes urbanísticos y de las herramientas que ofrece la actividad de ordenación de la Administración tiene un interés destacado la Decisión de inadmisión **VALICO S.r.l. c. Italia, de 21 de marzo de 2006**. La demandante es una empresa hotelera que obtuvo una autorización para la construcción de un hotel en una zona de especial valor paisajístico. Precisamente por ello, por la fragilidad del entorno, la autorización concretaba las condiciones necesarias para la protección del paisaje. Las obras de construcción desplazaron la instalación hotelera 958 metros. Por ello, en base a la normativa aplicable, la Administración impuso a la demandante una multa por el valor total de la obra realizada en exceso, que fue de 1.385.260 euros. El TEDH constata que la sociedad demandante ha sido sancionada de conformidad con el artículo 16.5 de la Ley regional 20/1989, según la cual, toda persona responsable de construir una obra en contravención con la licencia otorgada por la autoridad regional competente será sancionada con una multa correspondiente al valor de la obra ilegalmente realizada. El Tribunal constata que el texto legal no indica que la multa en cuestión no pueda ser impuesta en caso de ausencia de perjuicio probado al paisaje. En cualquier caso, destaca que la medida tenía como fin legítimo proteger el paisaje y ordenar el territorio de una manera racional y compatible con el respeto del medio ambiente. El Tribunal, frente a la argumentación de la demandante de que la nueva ubicación del hotel no afectaba al medio ambiente, subraya que el simple incumplimiento de las condiciones impuestas por las autoridades encargadas de la planificación y de la ordenación del territorio constituye una violación de las reglas de derecho que rigen la materia. En este sentido, la imposición de una multa con el fin de disuadir del incumplimiento de la normativa urbanística encaja en el margen de apreciación que el Tribunal deja a los Estados a la hora de formular sus políticas territoriales. Por todo ello, concluirá inadmitiendo la demanda.

La participación de los ciudadanos en la formulación de las políticas de paisaje, como contempla el Convenio del Paisaje, también ha tenido eco en la jurisprudencia del TEDH. Me refiero a la Decisión de inadmisión **Borg y Vella c. Malta, de 3 de febrero de 2015**. El Gobierno de Malta abrió un proceso de participación ciudadana directa en el que invitó a los ciudadanos a identificar los elementos del patrimonio cultural y natural que merecían ser incluidos en un plan de conservación y preservación. Un vecino sugirió preservar una vista pintoresca de campos inclinados abiertos que conducen hasta el mar, visible desde el norte de Nadur en Gozo. El Gobierno, aceptó la propuesta e inició un procedimiento de ejecución del proyecto. La Administración competente expropió una finca en la zona

mencionada con la finalidad de ensanchar una carretera y establecer un mirador. En la fase de desarrollo, el Gobierno derribó una pared de escombros entre el suelo expropiado y la propiedad de los demandantes e instaló barandillas de hierro para permitir vistas sin obstrucción. La zona se convirtió en un mirador clasificado, con una vista panorámica sin obstrucciones a los campos inclinados antes mencionados. No se produjo disputa alguna en relación con esta primera expropiación. Los abetos de la propiedad de los demandantes colindan y están ligeramente por debajo del sitio del mirador y son, en efecto, parte de las vistas y de los campos. Los demandantes solicitaron un permiso para construir un muro. Si bien inicialmente los tribunales les dieron la razón, la sentencia no se ejecutó y no pudieron realizar las obras. El Gobierno efectuó una nueva expropiación que afectaría a una parte del suelo en la que iba a construirse el muro. El TEDH da la razón al Gobierno porque entiende que los demandantes no han sufrido un perjuicio importante en sus derechos de propiedad. La Administración ha tratado de preservar las vistas panorámicas del mirador que, quizá, podrían verse alteradas con el muro que planteaban los demandantes. Por todo ello, inadmite la demanda.

En esta misma línea de la participación pública, el TEDH ha subrayado el importante papel que cumplen las organizaciones no gubernamentales en la defensa de intereses generales mediante la denuncia de actuaciones de la Administración, obras públicas, que puedan dañar el paisaje del que forma parte un monumento histórico. Así lo ha dicho en la STEDH **Margulev c. Rusia, de 8 de octubre de 2019**.

El TEDH también habrá reconocido que la conservación del paisaje cultural y, cuando sea apropiado, su uso sostenible, persigue el fin legítimo de mantener cierta calidad de vida, con lo que delimitará los derechos individuales (SSTEDH **Kozacioglu c. Turquía, de 19 de febrero de 2009**, **Potomski y Potomski c. Polonia, de 20 de marzo de 2011** y **Petar Matas c. Croacia, de 4 de octubre de 2016**).

En fin, los intereses colectivos a la conservación medioambiental y a la ordenación racional de los recursos territoriales, de entre los que constan los paisajes, son preeminentes con respecto de los derechos individuales, como ha dicho, por ejemplo, en la sentencia recaída en el caso **Jonas ČEBELIS c. Lituania, de 16 de junio de 2020**.

Sin embargo, los criterios de calidad del paisaje que establece la normativa acaso deben ceder si concurren otros intereses públicos. Por ejemplo, enarbolar una bandera de una minoría nacional —como la bandera de los sículos, minoría húngara de Transilvania— tiene un talante reivindicativo, capaz de fomentar un debate de interés general, por lo que habrá que esmerarse en justificar la prevalencia de los criterios de calidad del paisaje arquitectónico que la ley trata de preservar, como ha dicho en la STEDH **László Tőkés c. Rumanía, de 27 de abril de 2021**.

4.3. *Soft law* comunitario

Aunque el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no hace referencia expresa al paisaje, este constituye un recurso territorial de primer orden en la normativa de residuos, hábitats naturales o agricultura.

Las políticas comunitarias adoptan también una visión territorial integrada del paisaje y subrayan la prioridad de su consideración en relación con el conjunto de políticas generales y sectoriales de incidencia territorial. De entre el *soft law* reciente cabe destacar la Comunicación [COM(2010) 2020 final] denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que propone un crecimiento global, orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial.

La Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: Hacia una Europa integradora y sostenible de las regiones diversas insiste en la necesidad de un desarrollo equilibrado e integrado que tenga en cuenta los diferentes intereses en juego como el paisaje mediante «la protección, rehabilitación y utilización del patrimonio a través de un enfoque orientado a los territorios». Recalca la importancia de mejorar la identidad regional y local reforzando la sensibilización y la responsabilidad de las comunidades locales y regionales hacia su entorno, paisaje, cultura y valores únicos.

La Agenda Territorial Europea 2030, por su parte, apuesta por favorecer la calidad de vida entendida especialmente desde una perspectiva social y medioambiental, más allá de los resultados económicos. Apuesta por una arquitectura y unos entornos contruidos saludables, resilientes y de gran calidad, lo que también tiene una dimensión territorial que abarca desde las disparidades entre barrios, como la exclusión social y la pobreza urbana, hasta las disparidades entre regiones y países. El empleo y el desarrollo económico se vinculan a entornos empresariales y naturales adecuados, con lo que se refuerza la perspectiva integrada de aspectos que no deberían ser nunca incompatibles. Hace referencia asimismo al patrimonio cultural, paisajístico y natural y a la necesidad de una coordinación del conjunto de políticas sectoriales ya que la buena marcha de la economía depende de igual modo del uso sostenible y eficaz de los recursos. La sobreexplotación de los recursos constituye una amenaza para la propia economía. La Agenda pretende **reforzar** la sensibilización y apoyar «a las comunidades locales y regionales para proteger, rehabilitar, utilizar y reutilizar sus entornos (contruidos), **paisajes**, bienes culturales materiales e inmateriales y otros valores únicos **a través de instrumentos de la política de cohesión de la UE, la política de desarrollo rural, la ordenación del territorio o cualquier otro instrumento que mejore el desarrollo local o territorial integrado**, entre otros».

V. EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

5.1. La Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español

A pesar de que el término «paisaje» aparece en la normativa española desde el siglo XIX, vinculado inicialmente a la educación y después a las bellezas naturales y la riqueza patrimonial, la Ley de patrimonio histórico no lo recoge. No obstante, emplea otros términos que claramente evocan al paisaje. La Ley, en efecto, utiliza los términos «entorno», «área territorial» o «zona afectada» conectando la ordenación del patrimonio histórico con el territorio y el paisaje en el que se integra (Agudo, 2007). Por tanto, esta Ley constituye un instrumento de ordenación del paisaje que conforma el patrimonio histórico en un territorio dado. Los instrumentos de ordenación territorial deberán asumir su función a este respecto.

El artículo 1.1, de manera muy significativa, viene a reconocer un derecho a la conservación del patrimonio histórico-artístico que hoy denominamos intergeneracional, al señalar que la Ley tiene por objetos «la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Histórico Español». Y a continuación realiza una conceptualización amplia del patrimonio histórico español al indicar que lo integran «los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico», así como «el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas (...) los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico». En esta definición ya podemos vislumbrar una posible confluencia de instrumentos de planificación al incorporar objetos que seguramente puedan ser ordenados desde otros instrumentos, como los relativos al medio natural.

Frente a la perspectiva integrada y de conjunto por la que abogan el Consejo de Europa y la Unión Europea, la Ley de patrimonio histórico opta por un modelo de planificación sectorial. Así, la declaración de un conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica como bien de interés cultural conllevará la obligación del municipio de elaborar un plan especial, que «no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la inexistencia previa del planeamiento general» (art. 20.1 *in fine*). Se plantea la protección del paisaje a partir de esta Ley al margen de los instrumentos que ordenan el territorio en su conjunto y otras planificaciones sectoriales que se solapan y que asimismo ordenen bienes jurídicos relevantes y cualificados.

Empero, en el contexto de la Ley de Patrimonio Histórico el Ministerio de Educación ha adoptado el Plan Nacional de Paisaje Cultural (2015), comprometido con el Convenio Europeo del Paisaje. Asume los criterios del instrumento internacional enfocado en la ordenación y gestión del paisaje, superando la visión tradicional restringida a la mera protección. E in-

corpora la visión necesariamente integrada que promueve conectando las responsabilidades de los Ministerios con competencias en la materia, como los encargados del medio ambiente, cambio climático, cultura, medio rural, vivienda y agenda urbana mediante la creación del Grupo de Paisaje de la Administración General del Estado, órgano de talante cooperativo y colaborativo, el Grupo de Trabajo Técnico y la Comisión Técnica de Seguimiento del Convenio europeo del paisaje. La Comisión es un órgano pluridisciplinar en el que además participan las Comunidades y Ciudades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y asesores externos procedentes, por ejemplo, de la Universidad y profesiones colegiadas, con lo que nos encontramos ante un órgano especialmente participado. Hay que subrayar en este sentido el importante papel que, con carácter general, desempeñan instituciones como el Centro de Estudios de Paisaje y Territorio, creado por la Junta de Andalucía, con la finalidad de profundizar en la cooperación entre el gobierno autonómico y las Universidades Públicas de Andalucía y fomentar la interrelación entre la investigación, la ciencia y la docencia y el ejercicio de competencias en materia de paisaje y ordenación del territorio, mediante la proporción a la Administración de criterios de actuación paisajística y criterios de ordenación, protección y gestión por parte de los expertos e investigadores en la materia. O, por poner otro ejemplo, el Observatorio del Paisaje de Cataluña, consorcio que atiende a la misma finalidad que el Centro de Estudios de Andalucía, ambos instituidos en consonancia con las directrices del Convenio Europeo del Paisaje.

El Plan ofrece un tratamiento específico de estudio y salvaguarda por parte de la política de patrimonio cultural de determinados paisajes de alto contenido e interés cultural, teniendo en cuenta que por su naturaleza y cualidad territorial el paisaje es objetivo de otras políticas de incidencia territorial general y sectorial. Por tanto, este plan pretende la necesaria coordinación entre los diferentes instrumentos que pueden incidir en su objeto. Aborda la coordinación y complementariedad con otros Planes Nacionales sobre bienes culturales de notable alcance paisajístico, como la arquitectura defensiva, el patrimonio industrial, las abadías y los monasterios, las catedrales, así como el patrimonio inmaterial.

En este sentido, hay que hacer referencia también a la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, que modifica la Ley de patrimonio histórico español para incluir los bienes que integran este patrimonio cualificado. Esta Ley establece que tendrá la consideración de patrimonio cultural inmaterial los «aprovechamientos específicos de los paisajes naturales» [art. 2 g)], los usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, así como las manifestaciones sonoras, música y danza tradicional, entre otros. El Plan nacional de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial constituye el instrumento de ordenación principal, cuya iniciativa parte del Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo del patrimonio histórico español. Y

se elabora sin perjuicio de los Planes nacionales de información sobre el patrimonio histórico español que regula la Ley de patrimonio histórico. Poco más se dice en cuanto a la relación de esta Ley con los instrumentos de ordenación del patrimonio histórico. En caso de solapamiento, debemos entender que prevalecen los de la Ley de 1985. La única conexión con la ordenación del territorio se contempla en el artículo 4.2 que indica que los bienes muebles y espacios vinculados al desarrollo de las manifestaciones culturales inmateriales podrán ser objeto de protección por la legislación urbanística y de ordenación del territorio por parte de las administraciones competentes. Sin embargo, nada dice acerca de la interrelación entre el objeto protegido por esta Ley, en la que el paisaje tiene una consideración especial, con respecto de la legislación de patrimonio natural.

5.2. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

Esta ley sectorial regula aspectos puntuales de la política de paisaje como la posibilidad de proteger algunos de ellos mediante figuras más generales o específicas de espacios naturales protegidos, la incorporación del paisaje en el contenido mínimo de los planes de ordenación de los recursos naturales, su utilización para dotar de coherencia y conectividad a los espacios Red Natura 2000 y el fomento de actividades que contribuyen a su protección como externalidad negativa cuando forme parte de un espacio natural protegido. Y plantea que una ley básica en materia de paisaje implemente los instrumentos de gestión, con carácter de mínimos, contemplados en el Convenio Europeo del Paisaje.

Por tanto, esta Ley ordena el paisaje en las áreas que queden bajo su ámbito de aplicación. Sin embargo, se trata nuevamente de una norma en la que prima el principio de prioridad sectorial, lejana a la idea de planificación integrada. Se opta por la prevalencia de la protección ambiental frente a la visión de conjunto que ofrece la ordenación territorial y urbanística [arts. 2.f), 19.2 y 31.6]. La Ley no hace referencia alguna a la interrelación entre los instrumentos de ordenación que regula con respecto de los contemplados en la legislación estatal de patrimonio histórico, con lo que no se ofrecen soluciones en caso de solapamientos.

En la misma línea, la **Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales** dispone que los planes rectores de uso y gestión que se aprueben prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico (art. 20). El régimen jurídico establecido en las leyes declarativas tendrá carácter prevalente frente a cualquier otra normativa sectorial (art. 7). Por tanto, la protección del paisaje se realiza nuevamente desde una perspectiva sectorial sin tener en cuenta otros elementos concurrentes que también pueden configurar o participar en un paisaje valioso.

5.3. La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural

Da la impresión de que plantea la necesidad de la ordenación del territorio desde una perspectiva global e integrada. Así, establece que las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones Públicas deben asumir, entre otros objetivos, el de «e) Lograr un alto nivel de calidad ambiental en el medio rural, previniendo el deterioro del patrimonio natural, del paisaje y de la biodiversidad, o facilitando su recuperación, mediante la ordenación integrada del uso del territorio para diferentes actividades, la mejora de la planificación y de la gestión de los recursos naturales y la reducción de la contaminación en las zonas rurales» [art. 2.e)]. Visión integrada en la que se incluye expresamente el paisaje como una parte del todo en coordinación con el resto de las políticas sectoriales. Sin embargo, en su articulado abandonará esta visión holística y optará nuevamente por la superposición de instrumentos de ordenación. En efecto, las medidas derivadas del principal instrumento de planificación del medio rural, el Programa de desarrollo rural sostenible, elaborado por el Estado en coordinación con las Comunidades Autónomas (art. 5.1), serán orientadas por las Directrices estratégicas territoriales de ordenación rural elaboradas en el plano autonómico, que condicionarán su localización territorial (art. 12.1 y 2). Da la impresión, por ello, que el Programa de desarrollo sostenible y las directrices estratégicas territoriales de ordenación rural serán los instrumentos de ordenación territorial prevalentes en el medio rural, con la salvedad del Plan estratégico nacional del patrimonio natural y la biodiversidad, los planes de ordenación de los recursos naturales y el Plan nacional de calidad ambiental agrícola y ganadera regulado por esta misma ley, cuyas previsiones «tendrán en cuenta, en todo caso» (art. 12.3). Se define como una Ley de ordenación territorial y pretende ser aplicada tomando en consideración criterios y directrices de ordenación territorial (exposición de motivos). Aunque antes he comentado que el Programa se elaborará «en coordinación con las Comunidades Autónomas» no se hace referencia específica a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados por ellas, con lo que dicha previsión adolece de poca precisión y concreción. Esta Ley, por lo demás, no resuelve la compatibilidad de los instrumentos de ordenación que regula con respecto de los instrumentos de protección del patrimonio histórico contemplados en la legislación estatal.

5.4. La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental

En materia de evaluación ambiental sí se observa la necesaria consideración integrada del paisaje desde la perspectiva de las vertientes económica, ambiental, social y cultural del concepto de desarrollo sostenible. Así, la evaluación ambiental se define como el «proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su

adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente, incluyendo en dicho análisis los efectos de aquellos sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados» [art. 5.1.a)] e identifica como «administraciones afectadas» las administraciones públicas con competencia en las diversas competencias.

5.5. El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre)

El TRLSRU parte del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que debe inspirar las políticas de suelo (art. 3), favoreciendo el uso racional de los recursos naturales. En esta empresa, deben ponderarse las exigencias de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, procurando en particular «La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje» [art. 3.2.a)]. Por tanto, la política de suelo debe tener en cuenta el paisaje dentro del conjunto de los elementos que conforman el concepto de desarrollo sostenible y procurar su protección. La Ley, en términos generales, plantea la idea de un enfoque integrado, de una visión global y unitaria, pero siendo realistas, habida cuenta de la naturaleza compleja del Estado, conformado por diferentes niveles territoriales con competencias en materias de incidencia territorial y, en no pocas ocasiones, la poca voluntad por la coordinación, la cooperación y el tratamiento integrado del territorio, será una tarea ardua la de llevar a cabo dicha visión de conjunto e integrada. En cualquier caso, la previsión legal de su exigencia es un primer y fundamental paso.

El TRLSRU también contempla el paisaje como un derecho, como antes he avanzado. Específicamente, se reconoce el derecho a «disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un *paisaje adecuados*» [art. 5.a)]. Es decir, se reconoce el derecho a una vivienda digna en un paisaje adecuado. A este respecto, nos podemos preguntar qué deberíamos entender por *paisaje adecuado*. Será una exigencia ineludible que las autoridades cumplan y hagan cumplir la normativa territorial y urbanística, la sectorial en materia de paisaje en el entorno de la vivienda, así como el respeto al resto de cualidades señaladas como la cuestión del medio ambiente sonoro. También se atribuye una responsabilidad especial al ciudadano en el cuidado del paisaje, de tal manera que se contempla el deber de los ciudadanos a «Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje

natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia» [art. 6.a)] y a «respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos» [art. 6.d)].

Sin embargo, al establecer los criterios básicos de utilización del suelo, la Ley vuelve a la consideración exclusiva de los paisajes de valor cualificado, ignorando el resto de paisajes, como los cotidianos o los degradados. Así, el artículo 20.2 dispone que «Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo». Hay que citar a este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1999 (rec. casación 4099/1994) en la que se cierra el paso a una aplicación abusiva del citado precepto —recogido en el art. 73 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976— al aclarar que la finalidad de esta norma no es la protección de los intereses de particulares determinados a la contemplación del paisaje sino los intereses de la generalidad, por lo que las limitaciones del campo visual de los inmuebles vecinos son insuficientes para oponerse a una licencia que, en cuanto a la alineación establecida, se ajusta a las determinaciones del planeamiento (T-R Fernández, 2014). Sin embargo, en los casos de construcciones ilegales que perjudican las vistas será necesario derribar, aunque la medida puede disgustar a los recalcitrantes por su coste económico, si bien mantenerlas también puede suponer un importante coste cuantitativo y cualitativo quizá mayor para las víctimas de la ilegalidad (González, 2022). En fin, el Tribunal Supremo habrá reconocido indemnizaciones por el deprecio del paisaje privado como consecuencia de expropiaciones para la realización de obras hidráulicas, líneas férreas o la realización y explotación de canteras (Sánchez, 2012).

VI. EL PAISAJE EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

La gran mayoría de las Comunidades Autónomas incluyen referencias a paisaje ya en sus primeras versiones de los Estatutos de Autonomía. La visión territorial más amplia del paisaje se incorpora en algunos de los Estatutos de Autonomía que se han reformado, como es el caso del catalán (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) y el canario (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre). Sin embargo, otros Estatutos que se han modificado tras el Convenio Europeo del paisaje persisten en la vinculación del paisaje

con el medio ambiente u otros sectores como el turismo o la agricultura, ignorando su carácter global, como sería el caso del balear (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero) y el castellano y leonés (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).

A continuación, analizaré el modelo de ordenación paisajística por el que optan las Comunidades Autónomas prestando especial atención a las que han incorporado el concepto de paisaje del Convenio Europeo en sus Estatutos y a otras Comunidades que presentan modelos de planificación territorial de interés a los efectos de la idea de la planificación integrada.

6.1. Islas Canarias

La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, se refiere al paisaje en el artículo 156, titulado «Ordenación del territorio y del paisaje». Señala que «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del paisaje, que incluye, en todo caso:

- a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos.
- b) El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial, así como su gestión.
- c) Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- d) La determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental».

Si bien hay que destacar favorablemente que se considere el paisaje junto con el territorio, da la impresión, a partir de la redacción del precepto, que plantea la ordenación del territorio y el paisaje como si fueran objetos distintos. Es deseable en este sentido la integración de lo paisajístico en la ordenación del territorio global.

Además, reconoce el derecho de todas las personas «a gozar de los recursos naturales y del paisaje terrestre y marino en condiciones de igualdad, realizando un uso responsable de los mismos» (art. 26.1). Y ordena a los poderes públicos canarios «la defensa y protección de la naturaleza, el medio ambiente, el paisaje y la biodiversidad sea en espacios terrestres como marinos», para lo que deberán establecer «políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad, con arreglo al principio de desarrollo sostenible, armonizándolas con las transformaciones que se produzcan por la evolución social, económica y ambiental, evitando la especulación urbanística sobre el territorio».

Habrà que comprobar en qué se traducen estas previsiones del Estatuto.

La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias establece una doble distinción entre paisajes naturales, rurales y urbanos que podríamos denominar comunes o cotidianos y los paisajes protegidos que destacan por su especial valor. También establece normas relativas a los paisajes en el patrimonio histórico.

La Ley se fundamenta en el principio de desarrollo sostenible en el que destaca el paisaje como una de sus principales prioridades. La mejora, la restauración y el mantenimiento de los aspectos característicos del paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y la acción del hombre, constituye un principio específico de la ley en relación con los espacios naturales y el medio natural. Por tanto, la Ley asume la apreciación del paisaje como patrimonio, en línea con el Convenio Europeo del Paisaje. De igual modo, incentiva las actuaciones promovidas por la iniciativa privada, destinadas a la mejora y conservación de los recursos naturales y del paisaje (art. 5). También establece normas de edificación para la protección del paisaje en todo tipo de espacios. Los planes insulares de ordenación tendrán, entre otros fines, la protección y conservación de los recursos naturales, el medioambiente, el paisaje y los bienes culturales, promoviendo, en su caso, la delimitación y las categorías de protección de los espacios naturales [art. 95.a)]. Deben contener una identificación, ordenación y evaluación de los paisajes representativos de la isla, a fin de preservar sus valores naturales, patrimoniales, culturales, sociales y económicos, con especial atención a los que, por su calidad, fragilidad o significación, deban tener un tratamiento especial.

Los paisajes protegidos, por su parte, serán ordenados por los planes de espacios naturales que servirán a modo de complemento del plan insular de ordenación correspondiente.

Sin embargo, da prioridad a la planificación sectorial frente a la ordenación territorial integrada. Así, constituye un principio de la ley, «la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística», optando claramente por una ordenación de los espacios naturales al margen del territorio en el que se hallan; y el artículo 9.2 extiende la prevalencia de lo sectorial a otros ámbitos al disponer que «Los planes y programas previstos en la legislación sectorial prevalecerán sobre los establecidos en la presente ley, en los términos que aquella legislación disponga». En este sentido, podemos entender que los planes territoriales especiales y los planes especiales de ordenación que se aprueben en virtud de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, prevalecerán sobre los instrumentos generales de ordenación del territorio que integran la consideración paisajística.

En el mismo sentido, la planificación sectorial de la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, puede solaparse con respecto de la contemplada en los instrumentos generales de ordenación. Así se establece en el artículo 37. El primer párrafo contempla que «la ordenación y gestión

del área afectada por la declaración de conjunto histórico se establecerá mediante la formulación de un plan especial de protección, elaborado conforme a criterios que garanticen su preservación». Y en el segundo párrafo subraya que esta obligación persiste aun cuando exista una ordenación previa, en los siguientes términos: «Esta obligación se mantendrá aun cuando exista otro instrumento de ordenación territorial o urbanístico que ordene su ámbito». Podemos plantear qué ocurrirá en caso de contradicción. Previsiblemente prevalecerá la ordenación sectorial, en línea con la Ley de Patrimonio Histórico. Rompe, por tanto, con la idea de la planificación integrada que incide directamente en la observancia del paisaje como unidad, en el paisaje global.

Finalmente, la implantación de las infraestructuras de energía limpia se realiza sin contar con el paisaje común o cotidiano. La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias únicamente contempla la exigencia de la consideración de lo paisajístico en aquellos espacios que sean especialmente cualificados. Así lo indica el artículo 72.3 3^{er} párrafo, al resaltar que «En el caso de las subcategorías de suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural, se estará a las determinaciones establecidas en los correspondientes instrumentos de ordenación». Sin embargo, es sumamente reveladora la Disposición adicional vigesimoquinta que prevé la prevalencia de este interés aun en contra de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, en los siguientes términos:

«1. Las edificaciones de nueva planta o aquéllas que sean objeto de reforma integral, rehabilitación o remodelación, ya se encuentren en situación de conformidad legal de consolidación o de fuera de ordenación, habrán de prever e implantar, sin perjuicio del mantenimiento de los usos preexistentes, una ocupación del 100 % de la superficie de la cubierta no afectada por otras instalaciones legalmente exigibles, según el uso correspondiente, con placas solares fotovoltaicas y, en su caso, la ocupación podrá complementarse con la placas solares térmicas, incluso en contra de las determinaciones territoriales o urbanísticas, salvo justificación técnica en el proyecto sobre la imposibilidad de tal ocupación. Las estructuras portantes de dichas placas no computarán como edificabilidad, salvo que el volumen que se cree pueda tener una finalidad distinta o adicional a la de soporte de las mismas.

Las Administraciones públicas Canarias fomentarán la instalación de plantas fotovoltaicas en cubiertas de edificaciones ya construidas».

Incluso se contempla la posibilidad de prevalecer la instalación de estos elementos en edificios protegidos en base a la legislación de patrimonio cultural, en los siguientes términos (DA 25.2):

«2. Lo dispuesto anteriormente no será de aplicación a edificaciones con valores patrimoniales, en los términos previstos la legislación de protección del patrimonio cultural ya sea porque se encuentren incluidas en un catálogo de protección, situadas en conjuntos históricos, en los entor-

nos de protección de monumentos declarados bien de interés cultural o presenten indudables valores patrimoniales, en cuyo caso y a los efectos de cumplir con los objetivos frente al cambio climático, se deberá justificar expresamente una solución técnica que se considere compatible con la preservación de los valores culturales».

6.2. Comunidad Valenciana

La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, reconoce la importancia del sector agrario en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de las tradiciones y costumbres señas de la identidad valenciana (art. 18). Se trata de una referencia parca y vinculada con el sector agrario. Llama la atención que no recibiera el concepto europeo de paisaje. Sin embargo, la Comunidad Valenciana fue la primera Autonomía en aprobar una Ley del paisaje en línea con el Convenio Europeo del Paisaje. Me refiero a la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, que pretendió unificar la legislación dispersa en materias que inciden en el territorio, coordinar la normativa autonómica con la estatal y comunitaria y facilitar la implantación racional de actividades económicas en el territorio compatibles con la conservación y mejora de sus valores ambientales, culturales y paisajísticos (Fernández, 2007; Agudo, 2007; Trias, 2012; Lasagabaster y Lazkano, 2004). Esta norma fue sustituida por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, derogada a su vez por el Decreto 1/2021, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje que incorpora todas las modificaciones de la Ley de 2014.

El Decreto-Ley 4/2022, de 10 de junio, por su parte, da una nueva redacción al apartado 1 del artículo 10 del Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica. Plantea un equilibrio entre las exigencias de la descarbonización y el interés general al paisaje.

El Texto refundido asume la definición de paisaje del Convenio Europeo y la exigencia de la integración de la consideración paisajística en los instrumentos de planificación general y sectorial. Contempla tres instrumentos específicos: los estudios de paisaje, los estudios de integración paisajística y los programas de paisaje.

Los estudios de paisaje analizan la ordenación urbana y territorial y los procesos que inciden en el paisaje. Fijan objetivos de calidad paisajística y establecen medidas destinadas a su protección, ordenación y gestión. El artículo 6.4 dice que los estudios de paisaje son los instrumentos «(...) adecuados para los planes de acción territorial, planes generales estructurales, el plan de

ordenación pormenorizada y pueden serlo para planes especiales y modificaciones de planes generales de amplio ámbito territorial».

Los estudios de integración paisajística valoran los efectos de los planes, proyectos y actuaciones con incidencia paisajística sobre el carácter y la percepción del paisaje de planes. Y establecen medidas para evitar o mitigar los posibles efectos negativos. Los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada que no tengan incidencia en el paisaje no deberán someterse al estudio de integración paisajística si así lo determina el órgano ambiental o un informe del departamento con las competencias de paisaje.

Los programas de paisaje concretan las actuaciones necesarias para garantizar la preservación, mejora y puesta en valor de paisajes que requieren intervenciones específicas e integradas.

Los estudios de paisaje se someten a un proceso de participación ciudadana y pueden tramitarse de manera independiente. Son aprobados por la dirección general competente en la materia (art. 6.6). Que sean aprobados de manera independiente y por la dirección sectorial no favorece la visión de conjunto e integrada ya que en principio parece que primarán los intereses concretos y específicos sin una visión territorial unitaria.

El artículo 8 dispone que la planificación territorial y urbanística, la implantación de usos y los proyectos de infraestructuras, preservarán y potenciarán la calidad de los paisajes y su percepción visual aplicando criterios generales de ordenación e integración paisajística, de entre los que cabe destacar los siguientes:

- Respeto a los elementos culturales, la topografía y la vegetación como elementos conformadores del carácter de los paisajes, considerándolos condicionantes y referentes de los proyectos.
- Garantía del acceso y la correcta visualización del paisaje;
- Las unidades de paisaje, definidas como las áreas geográficas con una configuración estructural, funcional o perceptiva diferenciada, que han adquirido los caracteres que las definen a lo largo del tiempo, constituirán una referencia preferente en la zonificación del territorio propuesta en los planes territoriales y urbanísticos.
- Los desarrollos territoriales y urbanísticos deberán integrarse en la morfología del territorio y del paisaje, definiendo adecuadamente los bordes y las siluetas urbanos, y preservando la singularidad paisajística y la identidad visual del lugar.
- La planificación urbanística y territorial debe adoptar determinaciones para el control de los elementos con incidencia en la calidad del paisaje urbano, garantizando con el diseño de los espacios públicos y el viario la funcionalidad de la infraestructura verde y el mantenimiento de las principales vistas y perspectivas que lo caracterizan.

En el mismo sentido, la planificación territorial y urbanística, en el marco de una gestión sostenible, racional e integral de los recursos hídricos, ubicará espacios libres de edificación junto al dominio público hidráulico, a lo largo de toda su extensión y en las zonas con elevada peligrosidad por inundaciones, y promoverá, preservará y pondrá en valor el buen estado de las masas de agua, los paisajes de agua y su patrimonio hidráulico [art. 9.c]. Y aún «Los planes territoriales, urbanísticos y sectoriales: Fijarán las reservas de suelo necesarias para facilitar la construcción o ampliación de las infraestructuras supramunicipales. Estas se diseñarán e implantarán considerando la morfología y permeabilidad del territorio, su integración en el paisaje, su afección a la infraestructura verde, así como la prevención de riesgos naturales e inducidos» [art. 10.a)].

A pesar de las apariencias, a pesar de la aparente voluntad integradora del paisaje en el conjunto del territorio, el siguiente precepto, el artículo 10 bis, no establece ningún criterio de protección paisajística para acoger las instalaciones de energías renovables en el medio rural, en una clara manifestación de la preeminencia de un sector sobre el otro sin que se lleve a cabo una ponderación de los intereses concurrentes. En efecto, este precepto dispone que: «A todos los efectos, en aquellos municipios en los cuales la generación de energía renovable no esté expresamente regulada en el planeamiento vigente, el uso de producción de energías renovables se considerará compatible en suelo no urbanizable común de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica, que no correspondan a suelos incendiados hasta que hubieron pasado 30 años desde la extinción del incendio. (...) En todo caso, su implantación requerirá la emisión de los informes pertinentes». Con ello, el siguiente precepto, el artículo 11, referido a los criterios de ordenación del medio rural, en el que también se incorporan disposiciones para la mejora local, quedarán supeditados en todo caso a dichas instalaciones. Sin embargo, los espacios naturales o culturales que tengan una regulación ambiental, cultural o sectorial específica dependerán de dicha regulación (art. 5.2.; 6.7), con lo que el afán por integrar, vertebrar, de esta Ley se desvanece ante los sectores que tienen incidencia en el territorio y que forman parte del paisaje global.

En la misma línea cabe citar el artículo 13 de la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia, que indica que «Los espacios naturales protegidos situados en el ámbito de la huerta se regirán por su legislación y sus instrumentos de ordenación y gestión específicos, los cuales prevalecerán sobre los de naturaleza urbanística o territorial». De igual modo, el plan de acción territorial y dinamización de la Huerta de Valencia tiene como objeto la actividad agraria de este espacio «y su prevalencia en relación con el resto de usos actualmente implantados en su área metropolitana. El plan de acción territorial podrá diferenciar entre la zona rural común, cuya regulación corresponde al planeamiento municipal, y la zona rural protegida de huerta». Y hace mención expresa a la prohibición de «la implantación de instalaciones destinadas a la captación y producción de energías renovables que no sirvan

de modo exclusivo a la explotación vinculada, o que sean exigibles por el Código técnico de la edificación en función del uso específico de la edificación». Ni el artículo 10 bis del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, ni el resto de la norma, se hace eco de esta excepción con lo que cabe la duda de si debe prevalecer por su carácter posterior o debemos atender a la norma especial.

En fin, la planificación turística, prevista en la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunidad Valenciana, tendrá como objeto la ordenación de los recursos turísticos, entre otros contenidos, recursos que ya son ordenados por los instrumentos de planificación general y sectoriales.

6.3. La Rioja

El Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, incorpora una mención al paisaje vinculada con lo medioambiental (art. 9.1), como la mayoría de los Estatutos de la época.

La Rioja también sigue un modelo de desarrollo territorial a partir de la prevalencia de los intereses sectoriales contemplados en la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja y la Ley 2/2023, de 31 de enero, de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja. La primera indica en su exposición de motivos que «(...) nace con vocación de aplicación práctica directa, por lo que ha tenido presentes tanto las características del patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja como la legislación existente o proyectada sobre aspectos que pueden incidir en el mismo, como, entre otros, el régimen local, el turismo, el medio ambiente y, muy especialmente, el urbanismo y la ordenación del territorio, con cuyas normas se ha realizado una cuidadosa coordinación, con el fin de que el régimen de todas estas materias actúe siempre a favor de la protección de dicho patrimonio», sin contemplar otros intereses concurrentes igualmente relevantes que puedan ser objeto de valoración y ponderación. Desde la perspectiva paisajística, la Ley se refiere a la protección de los paisajes vinculados con los espacios naturales que son objeto de la ley.

La segunda, en línea con la legislación básica estatal, establece como uno de sus principios inspiradores «La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial, industrial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia» [art. 2.g)]. Desde la perspectiva paisajística, la Ley protege los paisajes culturales y los entornos de los bienes protegidos por la ley, que «puede incluir edificios o conjuntos de edificios, solares, terrenos edificables, suelo, subsuelo, tramas urbanas y rurales, accidentes geográficos y elementos naturales o paisajísticos» (art. 44.2).

La Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, por su parte, hace escuetas referencias al paisaje. En primer lugar,

indica que la Estrategia Territorial de la Rioja debe establecer «las estrategias y directrices para la ordenación y conservación del medio físico y de los recursos naturales, la protección y recuperación del paisaje y el tratamiento adecuado del medio rural» [art. 19.1.c)], sin concretar su incidencia en la legislación sectorial. Y, específicamente, en el suelo no urbanizable la Ley contempla que la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja establecerá las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural. Todo ello deberá traducirse en la planificación urbanística general y especial a nivel municipal.

Hay que subrayar que la Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022, incorpora una disposición adicional undécima a la Ley de ordenación del territorio y urbanismo en la que establece que el Gobierno de La Rioja realizará un estudio integral de las áreas de protección paisajística. Realizado dicho estudio, efectuará la correspondiente ordenación paisajística que determinará la posible ubicación de los nuevos proyectos de energías alternativas, eólicas y fotovoltaicas, en base a los diferentes niveles de protección paisajística que se establezcan. Esta ordenación contemplará al menos los siguientes contenidos: a) El establecimiento de un porcentaje máximo del suelo urbanizable previsto en el Plan General Municipal para el establecimiento de infraestructuras de generación de energía eléctrica; b) La ampliación de la distancia mínima de las instalaciones de generación de energía eléctrica y sus instalaciones de evacuación con respecto a los núcleos urbanos; c) La determinación de perímetros en terrenos forestales con cubiertas arboladas o de matorrales, en hábitat de interés comunitario y en paisajes singulares y sobresalientes; d) La incorporación de la obligatoriedad de un estudio del impacto económico; e) El estudio de la posibilidad de repotenciación de las instalaciones ya existentes.

A este respecto, la Ley 1/2024, de 24 de enero, de medidas urgentes y temporales para la protección del paisaje de La Rioja, establece una moratoria para la instalación de grandes instalaciones de generación y transporte de energía en suelo no urbanizable hasta la aprobación de la futura ley autonómica del paisaje que armonice todos los intereses contrapuestos en las políticas sectoriales, estatales y autonómicas. Y es que junto a las exigencias de reducción de las emisiones hay otros intereses igualmente cualificados, como los proyectos de modernización de regadíos para la mejora de la productividad agraria, ordenación del territorio, conservación del medio natural, patrimonio histórico, planificación socioeconómica o paisaje. Ello, habida cuenta, de que la Comunidad Autónoma cumple de manera sobrada con las exigencias de reducción de las emisiones. Con ello, a pesar de que la Ley prevé una medida de suspensión temporal del ordenamiento territorial, realiza una clara toma de postura que permite vislumbrar que, de entrada, se primarán los intereses rurales frente al impacto visual que implican las infraestructuras de energías limpias, como las placas solares.

6.4. Cataluña

La Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña es quizá la que más se aproxima al concepto integrado de paisaje que planteo en este trabajo. Su artículo 27 reconoce el derecho de todas las personas a gozar del paisaje en condiciones de igualdad y el deber de hacer un uso responsable del mismo y evitar su despilfarro. Desde una perspectiva más amplia, más cercana a la concepción del paisaje en el sistema territorial, el artículo 46, que lleva por título «medio ambiente, desarrollo sostenible y equilibrio territorial» ordena a los poderes públicos «velar por la cohesión económica y territorial aplicando políticas que aseguren un tratamiento especial de las zonas de montaña, la protección del paisaje, la defensa del litoral, el fomento de las actividades agrarias, ganaderas y silvícolas y una distribución equilibrada al territorio de los distintos sectores productivos, los servicios de interés general y las redes de comunicación». Y en materia competencial, el artículo 149 indica que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio y del paisaje» lo que incluye, «El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos», entre otros cometidos. Si bien resulta satisfactorio que se tenga en cuenta el paisaje con la competencia de ordenación del territorio, da la sensación de que se consideran dos objetos diferentes, como ocurre también en el caso de las Islas Canarias comentado antes.

No obstante, si acudimos a la legislación relevante en esta materia, observamos que, en principio, se sigue un modelo de planificación integrada. En efecto, de la lectura de la Ley de política territorial de Cataluña, la Ley de Espacios Naturales de Cataluña, la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de Cataluña, la Ley de patrimonio cultural de Cataluña y la Ley 8/2005, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje de Cataluña, el modelo de desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma parte de la Ley de política territorial que establece cuatro figuras principales de ordenación: el plan territorial general, los planes territoriales parciales, los planes territoriales sectoriales y los planes directores territoriales (Bouazza, 2007). En el caso concreto de la Ley del paisaje, asume la visión integrada del Convenio Europeo. Y la concreta en los catálogos del paisaje (arts. 10 y 11) y las Directrices del paisaje (art. 12). El paisaje se ordenará desde los planes territoriales parciales teniendo en cuenta el contenido de los catálogos y las Directrices.

Los catálogos del paisaje son «documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y su estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que deben cumplir» (art. 10.1). El alcance territorial de los catálogos del paisaje se corresponde con los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales. En los espacios limítrofes entre dos planes territoriales parciales, la Ley indica que «debe velarse por la coherencia y continuidad de las unidades de paisaje». Las directrices del paisaje se basan en las determinaciones de los catálogos del

paisaje. Precisan e incorporan normativamente las propuestas de objetivos de calidad paisajística en los planes territoriales parciales o en los planes directores territoriales. Ahora bien, los planes territoriales parciales y los planes directores territoriales, es decir, los instrumentos de ordenación del territorio, son los instrumentos que deberán indicar los supuestos en que las directrices son de aplicación directa, los supuestos en que son de incorporación obligatoria cuando se produzca la modificación o revisión del planeamiento urbanístico y los supuestos en que las actuaciones requieren un informe preceptivo del órgano competente en materia de paisaje. Los planes territoriales parciales y los planes directores territoriales también pueden determinar cuándo las directrices del paisaje son recomendaciones para el planeamiento urbanístico, para las cartas del paisaje¹⁶ y para otros planes o programas derivados de las políticas sectoriales que afecten al paisaje. En este último supuesto, los planes o programas que se aprueben deben ser congruentes con las recomendaciones de las directrices del paisaje (art. 12). De modo que, por consiguiente, la normativa sectorial de paisaje remite a los instrumentos de ordenación del territorio para la toma en consideración de los criterios paisajísticos que establece. En esta misma línea, los instrumentos de protección, ordenación y gestión regulados por la Ley del litoral incluyen las directrices de paisaje que afecten al litoral de conformidad con los catálogos de paisaje y los planes territoriales que les sean aplicables.

Sin embargo, encontramos en el sector de las energías renovables, nuevamente, una vía para la ruptura de la planificación integrada que se ha ido elaborando a lo largo de los años en esta Comunidad Autónoma. En efecto, el Decreto-ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas de Cataluña, contempla la posibilidad de que, por la vía del Plan Territorial Sectorial correspondiente, se haga prevalecer la finalidad climática de reducción de las emisiones de carbono frente a los criterios de protección paisajística, de la apreciación del paisaje como unidad que forma parte integral del territorio. Así, esta norma modifica el apartado 2 del artículo 9 del Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, en los siguientes términos:

«9.2 Se consideran zonas no compatibles con la implantación de plantas solares fotovoltaicas los espacios naturales incluidos en la red Natura 2000, excepto si las plantas están destinadas al autoconsumo o a la generación eléctrica conectada a la red de distribución de tensión igual o inferior a 25 KV, y ocupan como máximo 1 hectárea. Sin embargo, *mediante estudios y análisis específicos, que deben contener un análisis agrario paisajístico y climático, y que se reflejarán en un plan territorial sectorial, se puede modificar y precisar este criterio*¹⁷».

¹⁶ El artículo 14.1 las define como los «instrumentos de concertación de estrategias entre los agentes públicos y los privados para cumplir actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje que tengan por objetivo mantener sus valores». Tendrán en cuenta los catálogos del patrimonio cultural, artístico y natural de ámbito municipal en los casos en que estén aprobados (art. 14.4).

¹⁷ La cursiva es mía.

Si los paisajes especialmente cualificados pueden ceder ante el fin legítimo de la producción de energía limpia, me imagino que este criterio se aplicará de manera más intensa en los paisajes cotidianos o comunes sin considerar la necesaria perspectiva de conjunto. Todo ello a pesar de que la toma de las decisiones será participada por órganos competentes en materia de medio ambiente y cambio climático y los competentes en materia de urbanismo y paisaje.

6.5. Islas Baleares

Un caso similar es el de Baleares. Como he tenido ocasión de estudiar, esta Autonomía tradicionalmente ha seguido un modelo de planificación integrada (Bouazza, 2006). El caso paradigmático es el de la Isla de Menorca, cuyo Plan Territorial Insular ordena el paisaje en coordinación con el resto de las políticas generales y sectoriales en línea con las previsiones del Convenio Europeo del Paisaje (Mata, 2014). Sin embargo, da la impresión de que la proliferación de las infraestructuras de energías renovables en el medio rural del Archipiélago se debe a una legislación que únicamente vela por la protección del importantísimo interés de reducir las emisiones de carbono y descuida el resto de los intereses a ordenar. Así, el artículo 148.4 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares permite la instalación de placas solares en todo tipo de suelo, acto de uso del suelo sujeto a una comunicación previa, en los siguientes términos:

«La instalación de placas solares térmicas o fotovoltaicas encima de la cubierta de edificios a todo tipo de suelo, la instalación sobre el terreno de placas solares fotovoltaicas destinadas a autoconsumo hasta un máximo de 10 kW de potencia instalada y la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos, con gas natural o gas licuado de petróleo (GLP), quedan sometidas al régimen de comunicación previa».

No obstante, se exceptúan de este régimen las instalaciones: a) que se hagan en edificios declarados como bienes de interés cultural o catalogados; b) las que afecten a los fundamentos o la estructura del edificio; y c) las que necesiten una evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la normativa ambiental de aplicación.

Se trata de excepciones similares a las contempladas en otras Comunidades Autónomas. Llama la atención que no se haga referencia alguna a la integración de este uso en el territorio ni en el paisaje lo que da buena cuenta de que se trata de prevalecer este interés sectorial. Da la impresión de que lo paisajístico únicamente se tendrá en cuenta para la protección de bienes o espacios de especial valor sin considerar el resto de paisajes.

6.6. Comunidad de Madrid

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no hace ninguna referencia expresa al paisaje. Sin embargo, valdrá la pena revisar el interesante modelo territorial que recientemente ha establecido la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid. Se trata de una norma destacada ya que pretende actualizar y armonizar la normativa general y sectorial de incidencia territorial y su ajuste con respecto de la legislación básica estatal dictada a lo largo de los últimos años. En esta tarea de actualización y coordinación modifica la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid y la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de mejorar la ordenación territorial y urbanística, impulsar la actividad económica, combatir la despoblación y revitalizar el medio rural. En general, la reforma de estas dos leyes pretende adaptar la actividad urbanística a las nuevas demandas sociales y económicas mediante medidas de simplificación administrativa y urbanística reduciendo la burocracia. Asimismo, modifica leyes de talante medioambiental como la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la flora y fauna silvestre de la Comunidad de Madrid, la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano de la Comunidad de Madrid, la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico de la Comunidad de Madrid, entre otras.

La Ley, mediante las modificaciones de las leyes que inciden en el territorio, pretende una ordenación del territorio desde una visión de conjunto, integrando las normas contempladas en la normativa sectorial. Veamos, en concreto, los instrumentos principales de planificación que inciden en el territorio y, por consiguiente, el paisaje.

La Ley modifica el redactado del artículo 14 de la Ley de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, relativo a los instrumentos de ordenación del territorio de la Región.

El instrumento superior de la política territorial es el Plan Regional de Estrategia Territorial. Establece los elementos básicos para la organización y estructura del conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid, sus objetivos estratégicos y el marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación del territorio.

La Ley incorpora como novedad la figura de los Planes Territoriales, que desarrollan el contenido del Plan Regional de Estrategia Territorial. En su ausencia, pueden establecer una ordenación territorial directa, en un ámbito comarcal o subregional previsto en aquel o delimitado conforme al correspondiente Plan territorial. Implican, por tanto, la ordenación integrada de una parte de la Región. Estos planes equivalen a los planes territoriales parciales que se regulan en otras Comunidades Autónomas.

Los Programas de Coordinación de la Acción Territorial, por su parte, articulan, en el marco de las determinaciones del Plan Regional de Estrategia Territorial, las acciones de las Administraciones públicas que requieren la ocupación o uso del suelo y tengan una repercusión territorial importante.

La referencia al paisaje la encontramos en el objeto de los planes territoriales parciales, en los siguientes términos (art. 18 bis Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo):

- a) la delimitación, ordenación y protección de los *paisajes* y espacios naturales y rurales de conformidad con la legislación sectorial vigente, siendo en este caso innecesario realizar Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural;
- b) la prevención de riesgos naturales o tecnológicos previsibles;
- c) la protección del patrimonio cultural, arqueológico y arquitectónico regional;
- d) la ordenación de la movilidad, infraestructuras básicas y redes de energía y comunicaciones de carácter supralocal de conformidad con la legislación sectorial vigente;
- e) la cohesión y el equilibrio territorial en materia de alojamiento, dotaciones y equipamientos de carácter supralocal;
- f) el desarrollo del turismo, la agricultura u otras actividades económicas con repercusión territorial de naturaleza supralocal;
- g) la definición de la red de infraestructuras regional de corredores ecológicos, espacios verdes y espacios libres de urbanización para conexión y protección de los ecosistemas naturales».

Por tanto, estos instrumentos están llamados a realizar una ordenación integrada de las partes del territorio. Sería deseable la elaboración del Plan Regional de Estrategia Territorial con la finalidad de que se establezcan las directrices generales para el desarrollo armonioso del territorio previas al desarrollo de ordenaciones territoriales parciales del territorio regional que puedan ser poco compatibles.

Nótese que los planes territoriales deben atender a la normativa sectorial vigente en materia de ordenación y protección de paisajes y espacios naturales, la ordenación de la movilidad, infraestructuras básicas y redes de energía y comunicación. Estos planes, por tanto, están llamados a integrar las disposiciones que se contemplen en dichas normativas. Sin embargo, nada se dice en relación con la prevención de riesgos naturales, el patrimonio cultural, el desarrollo del turismo o la protección de los ecosistemas naturales. A este respecto, hay que tener en cuenta que, por ejemplo, el artículo 36.1 de la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural dispone que «Los planes, instrumentos, programas y proyectos que puedan suponer una afección sobre Bienes de Interés Cultural, Bienes de Interés Patrimonial o yacimientos arqueológicos o paleontológicos documentados

deberán ser sometidos a informe preceptivo y vinculante de la Consejería con competencia en materia de patrimonio cultural, que establecerá las medidas protectoras, correctoras y compensatorias que considere necesarias para la salvaguarda del patrimonio cultural afectado». Por tanto, los Planes Territoriales, con vocación global y de conjunto, deberán supeditar sus prescripciones a lo que disponga la Administración sectorial de cultura. Y, por ejemplo, habría que indagar en la relación entre el contenido de los planes territoriales referidos al desarrollo del turismo y el plan regional y los planes parciales que contemplan la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo, ya que no hay ninguna conexión entre ambos textos normativos.

Desde una perspectiva cualificada, los Planes de ordenación del medio natural y rural tienen por objeto la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas, en desarrollo de las determinaciones medioambientales del Plan Regional de Estrategia Territorial.

Por lo demás, la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, contempla los planes de paisaje que aúnan «lo natural, artístico, funcional, económico, histórico, social, tradicional, y personal, como elemento de identidad de cada pueblo y de la región en su conjunto con paisajes que van de la alta montaña, a la campiña o las vegas». Tienen como objeto «la catalogación, prevención, protección, restauración, identificación, delimitación y protección de paisajes y espacios naturales siendo reflejo de la calidad de vida de las personas y por ello, también de un territorio y de un medio ambiente de calidad, de una sociedad moderna y consciente de la importancia de su patrimonio natural y cultural, de una sociedad en relación armónica con el medio donde habita. Primando el uso racional del territorio, el aprovechamiento sostenible de sus recursos, un desarrollo urbanístico respetuoso y el reconocimiento de las funciones principales que juegan los ecosistemas naturales». Así se refleja en la exposición de motivos de la Ley. De la lectura del articulado de la Ley, esta ambiciosa planificación del paisaje, en línea con las exigencias del Convenio Europeo del Paisaje, se articulará de una manera integrada en los antedichos Planes Territoriales.

Por otro lado, la Ley de medidas incorpora a los actos sometidos a declaración responsable urbanística, «la instalación de sistemas de aprovechamiento de energías renovables para autoconsumo, salvo que afecte al patrimonio histórico artístico, al dominio público o a un área con protección medioambiental» [art. 155. n) de la Ley del Suelo]. Quizá la consideración del paisaje con carácter general puede ser integrado no solo a través del ámbito sectorial del patrimonio histórico o el patrimonio natural, sino también a través de la protección del dominio público.

6.7. Extremadura

Un esfuerzo loable para garantizar una planificación integrada y la coordinación de las diferentes políticas generales y sectoriales que inciden en el territorio viene dado por la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura. Se trata de una Ley con la que se pretende realizar dicha labor de coordinación desde la comisión de coordinación intersectorial (art. 3), un órgano de la consejería competente en materia de ordenación del territorio. Tiene como misión la coordinación de los informes necesarios en los procedimientos de elaboración de los planes territoriales, los planes generales municipales y sus revisiones y otros procedimientos que reglamentariamente se establezcan por decreto. Sin embargo, la propia Ley dice que los informes que emanen las consejerías responsables en materia de carreteras, patrimonio histórico y cultural, y agraria tienen carácter vinculante. Y tiene carácter preceptiva y determinante la declaración ambiental estratégica que se dicte en el seno de la Administración ambiental. Entonces cabe plantearse qué informe prevalece, por ejemplo, si se da una contradicción entre el que presente la Administración ambiental y el de la Administración responsable en materia de patrimonio histórico en relación con la posible instalación de infraestructuras de energía renovable. Por tanto, a pesar de la buena voluntad, da la impresión de que, una vez más, prima la visión sectorial frente a la necesaria ordenación racional, equilibrada e integrada del territorio.

VII. CONCLUSIONES

En la medida en que el paisaje forma parte de un territorio que es plural, evidencia las tensiones existentes entre las exigencias del desarrollo urbanístico y económico, la necesidad de mantener unos estándares de protección ambiental (Gifreu, 2017) y las exigencias inaplazables de reducción de las emisiones de carbono. Tensiones que deberían aplacarse mediante una correcta aplicación del principio de desarrollo sostenible partiendo de la consideración del territorio y el paisaje del que forma parte como un sistema.

La protección del paisaje en la Ley de patrimonio histórico español se lleva a cabo a partir de los instrumentos de ordenación sectorial que tienen un carácter prevalente con respecto de los demás instrumentos de ordenación general y sectorial. No acogió las reclamaciones planteadas por la doctrina que subrayaban la necesidad de recomponer en una unidad la dispersión de políticas distintas en este campo, la exigencia ineludible de una planificación urbanística de conjunto. No es posible la consideración de una política de protección del patrimonio histórico y, consiguientemente, del paisaje, al margen de la política urbanística (García de Enterría, 1983). La legislación sobre patrimonio natural,

nacional y autonómica, así como la legislación urbanística autonómica relativa a las instalaciones de energías renovables, también plantean, penosamente, la prevalencia de los intereses generales que representan sin la necesaria ponderación con otros intereses igualmente determinantes.

Aunque algunas Comunidades Autónomas, como las Islas Canarias y la Comunidad Valenciana, han asumido ampliamente las directrices del Convenio Europeo del Paisaje ya que sus normativas reflejan que las ordenaciones generales y sectoriales del territorio deben incorporar las consideraciones paisajísticas, en verdad no plantean sistemas integrados que promuevan la idea de unidad de paisaje ni de paisaje global. No se da una integración de las ordenaciones sectoriales en las ordenaciones general del territorio. Se favorecen los solapamientos de planificaciones o la prevalencia de unas políticas sectoriales sobre las otras, generales o sectoriales. Asistimos de nuevo a la prevalencia del principio de prioridad sectorial en la reciente normativa urbanística mediante la primacía de las instalaciones de energías renovables frente criterios de ordenación conjunta.

Hay que volver a recordar, por ello, que es menester la introducción de una manera real y efectiva del concepto de planificación integrada en nuestra legislación, establecido en el Derecho europeo. Planificación integrada, desde una visión global y de conjunto de todos los intereses concurrentes, como la finalidad de garantizar un enfoque sostenible y duradero a largo plazo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Agudo González, J. (2025). Una evolución en el paradigma sobre la ordenación del territorio: de los planes a la gestión territorial, o cómo adaptarse a los requerimientos del paisaje, del patrimonio cultural, de las «infraestructuras verdes» y del «territorio circular». *Revista General de Derecho Administrativo* 68.
- Agudo González, J. (2007). Paisaje y gestión del territorio. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid* 15.
- Alonso Ibáñez, R. (2016). Régimen jurídico de los bienes culturales inmuebles situados en el litoral: pautas interpretativas, *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Núñez Lozano, M. C. (dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- Askasibar Bereziartua, M. (2021). Política y normativa de paisaje en Europa. *Lurralde. Investigación y espacio* 21.
- Bouazza Ariño, O. (2023). La ordenación de las viviendas de uso turístico. Especial referencia a la Ciudad de Madrid, *REDA* 224.
- Bouazza Ariño, O. (2007). *Planificación turística autonómica*. Reus, Madrid.
- Bouazza Ariño, O. (2006). *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*. Atelier, Barcelona.
- Bouazza Ariño, O. (2003). Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *RAP* 160.

- Bustillo Bolado, R. (2020). El concepto multisensorial del paisaje. *Dereito*, vol. 29 (n.º extraordinario) 89-98.
- Bustillo Bolado, R. (2021). *Régimen jurídico del paisaje: concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*. Monografía asociada a la *Revista Urbanismo y Edificación*. Aranzadi.
- Cantera Garrido, F. L. (2019). *Propuesta de directrices para la observación sensorial de las aves dirigida a personas con discapacidad visual en un área natural*, Trabajo Fin de Master, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Fernández, T-R. (2014). *Manual de derecho urbanístico* 23.ª ed. Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- Fernández Rodríguez, C. (2007). El estreno de nuestro derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación y protección del paisaje en la legislación valenciana. *RAP* 172.
- Fortes Martín, A. (2025). *El sistema administrativo del clima*. Dykinson, Madrid.
- García de Enterría, E. (1983). Consideraciones sobre una nueva legislación de patrimonio histórico, artístico y cultural, *REDA* 39.
- Gifreu Font, J. (2017). La tutela jurídica del paisaje en el décimo aniversario de la ratificación española del Convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de las prescripciones paisajísticas en el Derecho urbanístico. *Revista catalana de Dret Ambiental* VIII-1.
- Gómez Villarino, A. (2012). *El paisaje: diseño de una metodología para su análisis, diagnóstico, planificación e inclusión en los procesos de toma de decisiones*. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.
- González Botija, F. (2022). La ejecución de sentencias y Derecho urbanístico: el reciente caso de El Corte Inglés de Madrid. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 43.
- González Calle, J. L.; Monteserín Abella, O. (2020). (Otras) territorialidades del patrimonio: los espacios heterotópicos de la ciudad histórica. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* 13.
- Lasagabaster Herrarte, I.; Lazkano Brotóns, Í. (2004). Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos. *RVAP* 70.
- Luginbühl, Y. (2021). El paisaje a riesgo de la democracia, *Patrimonio cultural de España* 12.
- Mata Olmo, R. (2014). Paisajes para un desarrollo sustentable y participativo. *Revista Urbano* 30.
- Mora Ruiz, M. (2010). Capítulo III: La protección del lince ibérico en el ordenamiento jurídico español. *Lince ibérico: aspectos jurídicos para la conservación de la especie*. J. CALZADA et al., SECEM, Málaga.
- Monteserín Abella, O. (2007). *Turismo y desarrollo territorial: los planes de dinamización turística en la interpretación y puesta en valor del territorio*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Rodríguez Moro, N. (1956). Ley de 12 de mayo de 1956 sobre el régimen del suelo y ordenación urbana. *RAP* 20.

- Rodríguez Rodríguez, J.; Venegas Moreno, C.; Zoido Naranjo, F. (2022). El Centro de Estudios Paisaje y Territorio. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo* 174.
- Ruiz Padrón, L. (2016). *Málaga, dibujos de ciudad y paisaje hasta 1850*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Sánchez Sáez, A.J. (2012). La indemnización de los daños ocasionados en el paisaje como consecuencia de expropiaciones forzosas y de la ejecución de obras públicas. *RAP* 189.
- Serrano Giné, D. (2012). Consideraciones en torno al concepto de unidad de paisaje y sistematización de propuestas. *Estudios Geográficos* 272.
- Serrano Guirado, E. (1965). *Planificación territorial y planificaciones sectoriales (Consideración especial del sector turístico)*. Secretaría General Técnica-Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1965.
- Trias Prats, B. (2012). De los paisajes protegidos a la protección del paisaje: un reto pendiente. *RVAP* 94, 2012.
- Zoido Naranjo, F. (2021). De la Carta de Sevilla al Convenio de Florencia. *Patrimonio cultural de España* 12.



Vida, obra y recuerdos de Elías Díaz (1934-2025)

Life, Works and Memories of Elías Díaz (1934-2025)

Alfonso Ruiz Miguel

Profesor emérito de la Universidad Autónoma de Madrid

<https://orcid.org/0000-0002-6306-7291>

Fecha de recepción: 21/04/2025

Fecha de aceptación: 09/05/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. DE LOS RECUERDOS DE LA GUERRA Y LA POSGUERRA A LA UNIVERSIDAD (1934-1956).—III. LOS AÑOS DEL CÉSAR CARLOS Y LA GENERACIÓN DEL 56 (1958-1965).—IV. OPOSICIÓN POLÍTICA Y OPOSICIONES ACADÉMICAS: LOS PRIMEROS LIBROS (1966-1975).—V. RUTINA ACADÉMICA Y CONSTITUCIÓN (1976-2003).—VI. LA ETAPA DE LA JUBILACIÓN: HOMENAJES Y REVISIONES (2004-2014).—VII. LOS ÚLTIMOS AÑOS: SINSABORES, RECAPITULACIONES Y DESPEDIDAS (2015-2025).—VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.—8.1. De Elías Díaz.—8.2. De otros autores.

RESUMEN

El artículo da cuenta de la vida y la obra de Elías Díaz (1934-2025), incluyendo también recuerdos tanto del autor estudiado como del autor del texto. El esquema de la exposición es cronológico, a través de una división de siete épocas, en las que, junto a su biografía, se intercalan comentarios sobre su obra y recuerdos y anécdotas que reflejan su personalidad. Aunque la obra de Elías Díaz puede y suele diferenciarse en tres partes —filosofía política, filosofía del Derecho e historia del pensamiento español contemporáneo—, responde en conjunto a una forma de reflexionar guiada por las mismas coordenadas: la reconstrucción de la razón mediante la recuperación del pensamiento liberal progresista y socialista democrático de los siglos XIX y XX, en el marco de la defensa de una concepción política anclada en la defensa de una noción del Estado de Derecho comprometida con el socialismo democrático —que estudió en el influyente trabajo pionero Estado de Derecho y sociedad democrática, de 1966— y en una concepción jurídica positivista abierta que recogió en su libro Sociología y Filosofía del Derecho, de 1971.

PALABRAS CLAVE: Elías Díaz, Estado de Derecho, Filosofía del Derecho, socialismo democrático, pensamiento español contemporáneo.

ABSTRACT

*The article reviews the life and work of Elías Díaz (1934-2025), including recollections of both the author studied and the author of the text. The explanation is organized chronologically, divided into seven periods, in which, along with his biography, commentaries on his work, memories, and anecdotes that reflect his personality are interspersed. Although the work of Elías Díaz can and is often divided into three parts —political philosophy, philosophy of law and the history of contemporary Spanish thought—, as a whole it responds to a line of thinking guided by the same coordinates: the reconstruction of reason through the recovery of the progressive liberal and democratic socialist thought of the 19th and 20th centuries, within the framework of the defence of a political conception anchored in the defence of the rule of law committed to democratic socialism —a subject that he studied in the influential pioneering work *Estado de Derecho y sociedad democrática* (1966)— and in an open positivist legal conception that he developed in his book *Sociología y Filosofía del Derecho* (1971).*

KEYWORDS: Elías Díaz, Rule of Law, Philosophy of Law, democratic socialism, contemporary Spanish thinking.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando tras el fallecimiento del profesor Elías Díaz, el pasado 3 de febrero de 2025, acepté la invitación de esta revista para escribir un texto en su memoria, creí que se trataría de una breve nota necrológica. Pronto supe que se me pedía un artículo amplio, destinado a la sección *Estudios*. Intentaré sintetizar una larga vida de trabajo intelectual, no desligada de un largo y leal compromiso político, añadiendo algunos recuerdos que permitirán resaltar algunos de los rasgos de la atractiva personalidad de nuestro autor. Para ello, he decidido ordenar la exposición cronológicamente, a través de las distintas etapas de su biografía, insertando en ellas tanto las oportunas referencias a su bibliografía —generalmente en atención a la publicación de sus libros o, en ocasiones, a su redacción— como recuerdos y anécdotas que reflejan su personalidad.

En la obra de Elías Díaz pueden diferenciarse tres temas, todos ya presentes desde los libros que de manera muy entrelazada fue escribiendo en la primera etapa de producción intelectual, el periodo de diez años entre mediados de los 60 y mediados de los 70 del pasado siglo. Ante todo, su filosofía política, seguramente el aspecto por el que es más conocido gracias a su libro de 1966 *Estado de Derecho y sociedad democrática*, que fue también su inclinación cardinal y más cultivada. Además, su filosofía jurídica, la materia que enseñó durante más de cuarenta años y que reflejó centralmente,

aunque no solo, en su curso *Sociología y Filosofía del Derecho* (1971), material de estudio de muchas generaciones de juristas, especialmente de la Universidad Autónoma de Madrid. En tercer lugar, la historia del pensamiento español contemporáneo, que comenzó con su *Revisión de Unamuno* (1968) y continuó con *La filosofía social del krausismo español* (1973) y con *Pensamiento español 1939-1973* (1974). Curiosamente, el carácter sistemático o unitario de los anteriores cinco libros no se repetirá en su abundante producción ulterior, de hasta once libros más, todos ellos salvo uno —el *Curso de Filosofía del Derecho* (1998)— recopilatorios de artículos dispersos. Esta producción posterior también puede encuadrarse en las tres direcciones indicadas, con tal de tomarlas por su utilidad meramente expositiva, en especial porque en la propia concepción y práctica de Elías Díaz su imbricación es constante, y no solo entre lo político y lo jurídico, es decir, entre el Estado y el Derecho, sino también en la relación dialéctica —como habría dicho él— entre esos dos temas y la historia. Una buena prueba de ello la proporciona el título mismo de uno de sus libros: *De la Institución a la Constitución* (2009), que parte de dos estudios de historia del pensamiento sobre la Institución Libre de Enseñanza para terminar con otro sobre la Constitución de 1978.

II. DE LOS RECUERDOS DE LA GUERRA Y LA POSGUERRA A LA UNIVERSIDAD (1934-1956)

Elías Díaz nace el 5 de junio de 1934 en Santiago de la Puebla, una pequeña población de la provincia de Salamanca muy cercana a la de Ávila. Su padre era funcionario del Ayuntamiento de Salamanca y su madre fue a dar a luz a aquella localidad, de la que era médico el abuelo materno¹. Pasa su infancia en Salamanca y entre sus primeros recuerdos figuran los bombardeos de la aviación republicana y, ya terminada la guerra civil («incivil», solía decir), alrededor de los 10 años, los partidos de fútbol y las carreras organizadas por los jóvenes soldados alemanes instalados cerca de su casa. Sus recuerdos de la posguerra abarcaban también el frío invernal en una casa sin calefacción, algún rapado del pelo al cero ante una epidemia de piojos y el hambre apenas contenida gracias a las cartillas de racionamiento: «siempre teníamos hambre o, al menos, algo de hambre» (1986, 9 [en 2003a, p. 21]; también en 2018, p. 18). Sus hijos y sus amigos siempre hemos atribuido a esa carencia infantil su proverbial buen apetito y su estómago a prueba de bomba.

Terminado el bachillerato, que cursa en un colegio laico y mixto del que siempre tuvo un buen recuerdo, sigue estudios de Derecho en la Universidad

¹ Recojo la información de este apartado sobre todo de Díaz, 1986; Díaz, 2003, ap. I; y Díaz, 2018.

En adelante, las citas de los escritos de Elías Díaz —la mayoría de este texto— remitirán sin más a la fecha de la publicación correspondiente, salvo que ello se preste a confusión. Asimismo, salvo que sea del todo innecesario, en el caso de otros autores su nombre se mencionará antes de la fecha de la publicación.

de Salamanca entre los años 1951 y 1956. Allí recibe la influencia de tres profesores que le marcan en especial: Enrique Tierno Galván, de Derecho político, José Antón Oneca, de Derecho penal, y, el último año —tras su cese como ministro de Educación por la huelga estudiantil de febrero de 1956—, de Joaquín Ruiz-Giménez, de Filosofía del Derecho, con quien continuaría colaborando en la Universidad tras una brillante licenciatura, plagada de matrículas de honor. Es en ese último momento cuando él mismo, años después, cifró su paso «de la crítica ética a la crítica política» (1986, p. 10 [en 2003a, p. 25]).

III. LOS AÑOS DEL CÉSAR CARLOS Y LA GENERACIÓN DEL 56 (1958-1965)

A los 23 años, desde enero de 1958, Elías se traslada a Madrid con una beca para el colegio mayor César Carlos, donde permanecerá hasta 1965 mientras continua su formación en la Universidad Complutense, tanto con Ruiz-Giménez en la Facultad de Derecho como con José Luis Aranguren en la de Filosofía y Letras. En el César Carlos, que era un hervidero de iniciativas y debates, convive con una relevante generación de posgraduados —la llamada *generación del 56*—, la mayoría de los cuales serían más adelante catedráticos de distintas especialidades, predominantemente jurídicas. Entre ellos cabe destacar a Javier Muguerza, Jesús Aguirre, Pedro Cerezo, Jesús Ibáñez, Manuel Olivencia, Manuel Broseta, Jaime García Añoveros, Manuel Cobo, Emilio Cassinello, Raúl Morodo, Matías Cortés, José Vida Soria, José Manuel Beiras, Gonzalo Rodríguez Mourullo, Juan Antonio Carrillo Salcedo, Julio González Campos, Alejandro Nieto, Sebastián y Lorenzo Martín Retortillo, Álvaro Rodríguez Bereijo, Eduardo Martínez de Pisón, Roberto Mesa o Juan Antonio Yáñez... No obstante, ante la pregunta en una entrevista con Benjamín Rivaya de si se reconocía en la generación del 56, él contestó que se situaría entre esa generación y la del 68, intentando aunarlas, considerando la primera «más socialdemócrata y más de carácter institucional» y a la segunda «más libertaria y más atenta a la sociedad civil» (2018, pp. 27-28). Más adelante comentaré esta tendencia de nuestro autor a la concordancia, si no de los opuestos, sí al menos de los distintos.

Es entre finales de los cincuenta y principios de los sesenta cuando, en estrecha amistad con Raúl Morodo, comienza su actividad política en el círculo de Enrique Tierno Galván, el «Viejo Profesor», una relación política que terminaría —aunque sin ruptura «personal ni afectiva»— cuando, ya en 1968, el grupo formaliza la fundación del Partido Socialista del Interior, esencialmente porque Díaz no creía oportuno ni necesario crear un partido en competencia con el PSOE (*cf.* 1976, pp. 178 y ss.; en 1982, cap. 3, § 2). Luego, en 1978, dicho sea de paso, ya como Partido Socialista Popular, el grupo de Tierno se integraría en el PSOE. Asimismo, es también en aquellos años, en concreto en 1959 y en 1961-1962, cuando hace dos estancias de

investigación —una en Italia (en el Colegio de España de Bolonia, donde realiza la tesis con Felice Battaglia) y la otra en Alemania (en Friburgo y Munich)— que le permiten recoger materiales para preparar el libro sobre el Estado de Derecho, escrito entre 1963 y 1966. En esa estancia en Munich, a fines de 1962, dató él mismo su afirmación como socialista y su definitivo alejamiento de la religión familiar (cf. 1986, pp. 12-13 [en 2003a, p. 33]). Y de 1963 data también su participación en el grupo inicial de *Cuadernos para el Diálogo*, la revista (luego también editorial) creada ese mismo año por Joaquín Ruiz-Giménez, donde colaborará mediante editoriales y artículos firmados hasta su final en 1976 como revista mensual. En 1964, en el Departamento de Filosofía del Derecho de Ruiz-Giménez, obtiene la plaza de profesor adjunto, trabajando también con Gregorio Peces-Barba, que era entonces profesor ayudante a la vez que se iniciaba como abogado en procesos políticos. Entre 1963 y 1965 colabora con otros jóvenes profesores en la *Revista de Estudios Políticos*, dirigida por Carlos Ollero, sobre todo en la sección de críticas y reseñas de libros, hasta que el régimen cerró el grifo cuando cayó en la cuenta de que el nivel de la crítica superaba su capacidad de tolerancia. En fin, en lo personal, la etapa del César Carlos se cierra con su boda en septiembre de 1965 con Maite Villar, también salmantina, a la que había conocido once años antes en Salamanca, tras su reencuentro en Barcelona en 1964. Fue una boda oficiada por Jesús Aguirre («el cura Aguirre», se le llamaba siempre), animada «con una fuerte homilía [...] en pro de la lucha universitaria» (2018, p. 33).

A esta época corresponden dos ocupaciones y preocupaciones teóricas de Elías que merecen reseñarse como origen de sendas líneas de investigación de largo recorrido posterior: la polémica entre iusnaturalismo y positivismo jurídico y la figura y la obra de Unamuno.

Sobre el primer punto, el núcleo de la posición que mantendrá más adelante se encuentra ya en un artículo publicado en 1962 en la *Revista de Estudios Políticos*: si del positivismo rescataba allí tanto su concepto empírico del Derecho como diferenciable de la justicia cuanto su tendencia ideológica liberal —ajena, decía, al «pseudo-positivismo» de los técnicos de «postura política autoritaria, conformista y conservadora»—, del iusnaturalismo venía a defender el criterio de una justicia objetiva, pero no plasmada en el orden natural inmutable, rígido e inflexible del Derecho natural tradicional, sino en los derechos fundamentales de la persona, ya allí relacionados con el Estado de Derecho (cf. 1962, pp. 68-72 y 75-77).

Poco después, en los años 1964-1965, es cuando Elías Díaz comienza a trabajar en profundidad sobre el pensamiento de Miguel de Unamuno, la figura intelectual más presente en la Salamanca de su infancia:

«El alma de la ciudad, con sus a favor y en contra, con sus internas contradicciones y su voluntariosa “alterutalidad”, era sin duda Miguel de Unamuno, quien (tras su muerte el 31 de diciembre de ese mismo año de

1936 y en medio su valor cívico el famoso 12 de octubre en su Universidad seguiría siéndolo como símbolo para la mejor posteridad. De todo esto se hablaba en voz baja con sumo cuidado y prudencia (y temor) en aquella Salamanca, donde se habían producido en aquellos primeros momentos, y después también, muertes, asesinatos, entre otros, de catedráticos como Casto Prieto Carrasco, diputados como José Andrés Manso o, incluso, del pastor evangélico Atilano Coco» (2018, p. 16).

La primera manifestación académica de la preocupación unamuniana de Díaz es la edición en 1965 de una selección de sus textos políticos, *Unamuno: pensamiento político (Antología)*, para la que preparó un estudio preliminar. Su posterior libro, *Revisión de Unamuno*, publicado en 1968, es una muy amplia reelaboración de ese primer estudio, aunque «bastante más matizada», puntualizaría él mismo (1968, p. 11). La esencia de este libro está bien resumida en su «Introducción»: la «revisión» de Unamuno pretendía ser a la vez análisis y crítica de las contradicciones y tensiones de su liberalismo, reflejo de la época, desde una concepción democrática y socialista que no pretendía minusvalorar «nuestra importante tradición liberal», en la que, como se venía a reconocer, el pensamiento de Unamuno encajaba a duras penas (cf. 1968, pp. 9-11; así como Bañuls, 2004, § 1-5 y pp. 360-361).

IV. OPOSICIÓN POLÍTICA Y OPOSICIONES ACADÉMICAS: LOS PRIMEROS LIBROS (1966-1975)

El decenio siguiente, entre 1966 y 1975 es para Elías Díaz época de estudio y, a la vez, de actividad política: de «oposición (para la democracia) y oposiciones (para la universidad)», como reza el título de la segunda parte de su *Autobiografía en fragmentos* (2018, p. 49). Aun variando algo la división temporal que yo estoy siguiendo, él mismo ha escrito que sus «años más directamente políticos» van de 1963 a 1969 (1986, p. 14 [en 2003a, p. 37]). Pero esos años, más el período del que ahora trato, son, ante todo, de extenso y constante estudio. Es entonces cuando se preparan y aparecen los cinco libros más sistemáticos antes citados en la Introducción, el primero de ellos *Estado de Derecho y sociedad democrática* (1966), que fue también un libro de combate en la oposición democrática al franquismo, entre otras razones por su éxito editorial gracias al secuestro por orden del Ministerio de Información y Turismo². Su titular, Manuel Fraga Iribarne, nadaba en las contradicciones de secuestrar un libro académico y doctrinalmente inocente tras haber venido defendiendo que el sistema franquista era un Estado de Derecho y hecho

² Tengo un ejemplar de la segunda edición (que, por la dedicatoria, Elías me regaló en 2006, cuarenta años después), que en la página de créditos dice: «Primera edición 5.000 ejemplares. Octubre, 1966. Segunda edición 4.000 ejemplares. Diciembre, 1966». No eran tiradas menores en aquella época (ni en esta) para un libro de ensayo.

aprobar aquel mismo año una Ley de Prensa e Imprenta que había eliminado la obligatoriedad de la censura previa pero permitía excluir la difusión de cualquier publicación ya impresa. El pronto levantamiento del secuestro por el Tribunal de Orden Público hizo del libro un superventas en los medios estudiantiles y cultos de la época.

Una breve reseña del contenido de este libro debe comenzar con las repetidas frases que abren su «Introducción»:

«No todo Estado es Estado de Derecho. Por supuesto, es cierto que todo Estado crea y utiliza un Derecho, que todo Estado funciona con un sistema normativo jurídico. [...] Designar como tal a todo Estado, por el simple hecho de que se sirve de un sistema normativo jurídico, constituye una imprecisión conceptual y real que solo lleva —a veces intencionadamente— al confusionismo.» (1966, p. 7; 9.^a ed., p. 39).

El dardo iba claramente dirigido contra la pretensión del régimen franquista de ser un Estado de Derecho. Al desarrollo básico de aquella tesis se dedicaban, por activa y por pasiva, los dos primeros capítulos del libro, uno al Estado de Derecho liberal y otro al Estado totalitario. En el primero se situaba históricamente la fórmula del Estado de Derecho, cuyos rasgos básicos e indispensables para poder hablar con propiedad eran los cuatro siguientes:

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) Separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad de la Administración: regulación por la ley y control judicial. Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y realización material» (1966, p. 18; 9.^a ed., p. 44).

El segundo capítulo, que era el resultado de las citadas estancias de investigación en Italia y Alemania, era un análisis doctrinal de las principales teorizaciones del fascismo italiano y del Estado nacional-socialista, que configurarían la antítesis del Estado de Derecho junto a «otras manifestaciones totalitarias a ellos asimilables», en las que se sobreentendía el régimen franquista, nunca mencionado expresamente (1966, p. 63; 9.^a ed., p. 98).

Pero *Estado de Derecho y sociedad democrática* pretendía ir más allá del mínimo del liberalismo, especialmente en su formulación decimonónica, para lo que dedicaba otros dos capítulos a sendos modelos superadores: uno, el del Estado social de Derecho, en plena realización en los sistemas democráticos europeos de la época, y otro, el Estado democrático de Derecho, que sería el horizonte ideal de una sociedad plenamente democrática, esto es, para Díaz, una sociedad igualitaria o socialista, siempre, según se concluía en las últimas páginas del libro, «respetando las exigencias fundamentales del Estado de Derecho», y entre ellas la «garantía y realización material de los derechos y libertades fundamentales» (1966, p. 126; 9.^a ed., p. 177).

El secuestro de *Estado de Derecho y sociedad democrática* dio lugar a unos informes policiales que parece que tuvieron consecuencias algo más adelante, tanto en el confinamiento de su autor durante el estado de excepción del 69 como en las arduas dificultades en sus oposiciones a cátedra. El estado de excepción se declaró en enero de 1969 tras el homicidio de Enrique Ruano en dependencias policiales y la consiguiente reacción de los estudiantes universitarios, dio lugar a la detención y confinamiento de un buen grupo de «desafectos al régimen», entre los que estuvo Elías, que había sido profesor de Ruano y había establecido amistad con él. A él le enviaron confinado a un pueblito de Jaén, Villargordo, donde pasó dos meses acompañado de su familia y, a decir verdad, de la buena gente de allí, que le acogió hospitalariamente y le ha seguido recordando muchos años después. Tras el episodio del confinamiento, para poner un poco de distancia en el enrarecido ambiente político del país, aceptó una invitación como profesor visitante el curso 1969-70 en Pittsburgh, Estados Unidos. Allí impartió un curso sobre el pensamiento español contemporáneo de cuyas notas terminaría por aparecer, ya en 1974, su libro *Pensamiento español 1939-1973*.

La producción intelectual de estos años es abrumadora porque a la vuelta de Estados Unidos, en 1971, se publica *Sociología y Filosofía del Derecho* y dos años después, en 1973, *La filosofía social del krausismo español*. El primero de estos dos libros era sobre todo una memoria de cátedra, es decir, el contenido del ejercicio de una oposición en la que era forzoso presentar la propia visión sobre la materia en cuestión. La «Nota introductoria» comenzaba confesando ese carácter forzoso como excusa de un libro que, decía, habría debido esperar a una mayor madurez pero que «una vez irremediablemente escrito», podría servir como material para debates y críticas y como borrador para «futuras hipotéticas reelaboraciones» (1971, p. 7). Ambas aspiraciones terminaron cumpliéndose: esta última en la revisión llevada a cabo en el *Curso de Filosofía del Derecho* (1998), ya como sencilla destilación de lo esencial para las clases; pero de mayor importancia e interés es la primera aspiración, que se cumplió bien al menos en una de las dos pretensiones básicas del libro: por una parte, como lo anunciaba el mismo título, cambiar el enfoque de la materia, que tradicionalmente se venía denominando, y todavía se denominaba entonces, «Derecho natural y Filosofía del Derecho» y que ahora daba el novedoso giro de prescindir del primer rótulo y de añadirle, e incluso anteponerle, el de «Sociología del Derecho»; por otra parte, en lo que atañe a la filosofía jurídica, el libro defendía una aproximación teórica también novedosa por la pretensión de criticar y superar tanto el iusnaturalismo escolástico dominante en España en los estudios y las enseñanzas de nuestra materia como su alternativa del positivismo más bien ramplón y formalista que, con todas las excepciones que reconocía, Díaz veía como tendencia general entre los juristas.

Como reivindicación de la sociología del Derecho, la pretensión de Elías Díaz ha resultado básicamente fallida: en España, ni en la dedicación académica

mica ni en los planes de estudio de Derecho, y menos aún en los de otras facultades, la Sociología jurídica ha logrado establecerse nunca de manera general, reduciéndose a una docencia escasísima o marginal y al cultivo por investigadores contados, como el sociólogo José-Juan Toharia, el tempranamente malogrado Manuel Calvo o el actual director del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, José María Sauca.

En su otra pretensión, la superación tanto del iusnaturalismo escolástico como del positivismo formalista, *Sociología y Filosofía del Derecho* fue una bocanada de aire fresco en el panorama de nuestros estudios iusfilosóficos. Allí aparecían bien estudiados los dos principales autores que habían renovado la filosofía del Derecho de la segunda posguerra, ambos en debate interno con la obra de Hans Kelsen: Herbert L. A. Hart y Norberto Bobbio (cf. 1979, esp. § 42). Con ello se estaban poniendo las bases para la renovación que, sea dentro del positivismo jurídico o más allá de él —no es este lugar para entrar en estos matices—, seguiría en nuestra filosofía jurídica por obra de discípulos directos de Elías, como Francisco Laporta, Liborio Hierro, Manuel Atienza, Juan Ruiz Manero, Juan Carlos Bayón, pero también por otros no tan directos que también han recibido su influencia, como Luis Prieto, Javier de Lucas, Juan Antonio García Amado, Juan Ramón de Páramo, José-Juan Moreso, Marina Gascón, María José Añón, Marisa Iglesias, Josep Aguiló, Isabel Lifante o Ángeles Ródenas, por citar a quienes primero me han venido a la memoria, pidiendo excusas a y por quienes sin duda me dejo en el tintero.

El motivo inmediato de *Sociología y Filosofía del Derecho*, como he dicho, fueron las oposiciones académicas, que en el caso de Elías Díaz siguieron una tortuosa peripecia muy ilustrativa de las dificultades que el franquismo —es decir, sus valedores más estrictos, a los que la legislación y las autoridades de la época daban vía libre— ponía para acceder a ciertas cátedras, como precisamente la oficialmente llamada «Derecho natural y Filosofía del Derecho». Se presentó a tres oposiciones a plazas de cátedra (en realidad, una de ellas de «profesor agregado», que era un intermedio entre el profesor adjunto y el catedrático, más asimilable a este por la similar dificultad de los ejercicios). La primera, en 1966, para las Universidades de Oviedo y Santiago, la ganaron dos discípulos del filósofo del Derecho ultramontano Francisco Elías de Tejada, uno de ellos, Francisco Puy Muñoz, por cierto, cuñado de Fraga Iribarne. En la segunda, en 1970, convocada dos años antes para dos plazas de agregado en la Complutense, Elías de Tejada se las arregló de nuevo para excluir a Elías Díaz con la «hazaña» de conseguir la mayoría para un tercer candidato a quien él mismo había denigrado en los ejercicios por su incompetencia académica, que asoció públicamente a su sordera. La tercera oposición, convocada en 1967 para Oviedo (ampliada en 1969 para Zaragoza), terminó nada menos que en 1973 —justo el año en el que se había trasladado de la Complutense a la Autónoma de Madrid— tras múltiples obstáculos y manipulaciones a cargo de Elías de Tejada, que una vez más era miembro del tribunal. Gracias a tres catedráticos cabales y honrados —Felipe González

Vicén, José Delgado Pinto y Nicolás López Calera, este último tras romper personal e ideológicamente con Elías de Tejada—, Elías Díaz pudo obtener por fin esa cátedra de Oviedo.

En 1973 y 1974 aparecen dos obras que reflejan la preocupación de nuestro autor por la historia del pensamiento, que centró particularmente en el pensamiento español de los siglos XIX y XX y, dentro de él, sobre todo en su vertiente liberal y socialista. Al final del apartado anterior ya he dado cuenta de la pretensión esencial del libro de 1968, *Revisión de Unamuno*, que es uno de los antecedentes de aquella preocupación por la historia del pensamiento español. Otro antecedente importante es el amplio estudio preliminar para la nueva edición de *Minuta de un testamento*, de Gumersindo de Azcárate, originalmente publicada de forma anónima en 1876 (cf. Azcárate, 1876, y Díaz, 1967). Ese estudio entronca directamente con el libro de 1973, *La filosofía social del krausismo español*, la primera obra de amplio aliento sobre este tema, pues Azcárate fue, con Giner de los Ríos, Montero Ríos, Emilio Castelar y otros, uno de los fundadores de la Institución Libre de Enseñanza, así como uno de los seguidores de la filosofía krausista, traída a España por Julián Sanz del Río, que era el protagonista inicial del libro. En efecto, su pregunta de partida era por qué Sanz del Río había importado a Krause, un pensador de menor relevancia en la historia de la filosofía del siglo XIX, y no a Hegel. La respuesta era que precisamente Krause proponía un pensamiento más acorde con el espíritu racionalista y de liberalismo ético, no económico, que luego desarrollaría la Institución Libre de Enseñanza, abierta también al pensamiento socialista democrático, bien representado sobre todo por el socialismo humanista de Fernando de los Ríos.

La segunda obra, *Pensamiento español 1939-1973*, que tuvo bastante influencia en su momento, se publicó en 1973 en una primera versión casi completa en los tres primeros números de *Sistema* y en 1974 en versión definitiva como libro. Se recogía allí, como ya dije, un trabajo de cuatro años iniciado con el programa de las clases en la Universidad de Pittsburg, en 1969-70, y ahora añadido que se publicó en un momento en que «no existía en absoluto en España ni un solo libro ni estudio de conjunto sobre lo producido intelectualmente entre nosotros durante ese largo y ominoso periodo» (1986, p. 21 [en 2003a, p. 57]). En una entrevista para la revista *Doxa* en 1994, Francisco Laporta y yo le provocamos un poco sobre este libro como «un poco contradictorio» porque en él compatibilizada la denuncia de la represión franquista con una defensa «benevolente» de la producción intelectual de la época. En su respuesta, Elías reconocía que el libro había estado animado por el espíritu de reconciliación y pacto que alentó la transición a la democracia, rescatando también a quienes evolucionaron desde posiciones inicialmente franquistas (1994b, § [4]23). Como indicación reveladora del talante de nuestro autor, merece ser contada aquí una anécdota que viví personalmente: muchos años después, en 2021, recibí un libro muy bien escrito de Víctor Méndez Baiges, *La tradición de la intradición*, en el que, adornado a veces de un tono sarcástico, dedicaba una dura crítica a Elías Díaz y su libro sobre el

pensamiento español, del que, en lo esencial, con objeto de marcar la radicalidad de la ruptura que la guerra civil y su posguerra impuso en el mundo intelectual, se distanciaba lamentando sobre todo la escasa consideración hacia Ortega y Gasset y la excesiva estima hacia los exfalangistas liberales e, incluso, hacia figuras como Aranguren o Tierno. Teniendo como tengo aprecio y una muy buena relación personal con Víctor Méndez, mantuvimos un intercambio en el que le señalé mis discrepancias, que el asumió en una amable y larga explicación. El final del asunto, y mi interés en relatarlo aquí en recuerdo del maestro, se resume en mi mensaje electrónico de respuesta a Méndez:

«Gracias, amigo Víctor, por tu extensa explicación, tanto sobre el objetivo del libro como sobre tu relación con Elías. Cuando te escribí, una de mis preocupaciones era cómo le podría sentar a Elías un texto como el tuyo, pensando que le daría el gran disgusto de su vida, hasta amargarle lo que le queda de vida. Para mi sorpresa, después de enviarte mi mensaje, hablé con él y supe que conocía bien el libro y que había intercambiado correspondencia contigo y, lo que me tranquilizó mucho más, que no se había tomado tus críticas como impertinentes u ofensivas. Así que, todo sumado, encuentro aceptables tus explicaciones, que te agradezco de veras» (23 de mayo de 2012).

Víctor Méndez, nobleza obliga, me respondió el mismo día dedicando este párrafo a confirmar mi conclusión:

«Envié el libro a Elías Díaz el primero de todos, y con una dedicatoria en la que le formulaba una petición de indulgencia. Me respondió con una carta menos dura de lo que me esperaba, y en la que sentí que, de alguna forma, me daba una lección. Yo le respondí con otra carta en la que le agradecía lo que me pareció una actitud bien generosa de su parte».

Como ha quedado dicho de pasada, el primer número de la revista *Sistema* apareció en enero de 1973. Sufragada entonces y durante bastantes años por una fundación patrocinada por Ruiz-Giménez, fue dirigida por Elías hasta 2017. Más que al título de «Sistema» —en realidad apenas defendido en la presentación del primer número, pues se había elegido sin entusiasmo entre los poquísimos disponibles en el registro que no sonaran a marca comercial—, la publicación, de aparición trimestral, pretendía responder de manera amplia al subtítulo de *Revista de Ciencias Sociales*, que la misma presentación se apresuraba a cualificar: sería «una revista de ciencias sociales y también —en íntima relación— de filosofía y de lo que, genérica y un tanto imprecisamente denominamos pensamiento»; en particular, se planteaba contribuir «al análisis sociológico de la realidad y la cultura española actual» con el propósito de «construir un país donde se hayan puesto las bases para una auténtica vida intelectual y una libre convivencia civil». El primer número daba el tono de la calidad y la variedad de esos propósitos con colaboraciones de Salvador Giner, Manuel Tuñón de Lara, José Luis L. Aranguren, Juan Marichal, José-Carlos

Mainer, Luis García San Miguel, Vicente Aguilera Cerní y, en fin, del propio Díaz, que, como ya he dicho, publicaba en él la primera parte de sus «Notas para una historia del pensamiento español actual (1932-1972)».

Muy poco antes de la muerte de Franco, en octubre de 1975, la revista dedicó un «Número monográfico sobre Pablo Iglesias en el cincuenta aniversario de su muerte», con artículos de Julián Besteiro, Enrique Moral y Antonio Elorza, junto a una selección de textos del fundador del PSOE. El número resultó ser una provocación para el régimen, que citó a su director como «presunto inculpado» en un sumario por alguno de los delitos establecidos en un Decreto-Ley de aquel mismo año dirigido a la «prevención del terrorismo» y con una petición del fiscal de entre dos y seis años de prisión. La transición terminó por dejar en el aire semejante acusación.

Los dos años que entre 1974 y 1976 pasó Elías Díaz en Oviedo tras obtener la cátedra fueron para él «importantes, inolvidables» (1986, p. 23 [en 2003a, p. 61]): aparte de las clases, es el momento de su encuentro con las gentes del PSOE asturiano, tanto dirigentes como trabajadores y mineros en forma de extensión universitaria, aunque su inscripción formal en ese partido parece que se produce en junio de 1976 (*cf.* 2003a, p. 108, nota 25, corrigiendo el probable error de fecha de Díaz, 1986, p. 22 [en 2003a, p. 58]). Esos son también los años —hay que recordarlo para los jóvenes, como diría el propio Elías— en los que, desde la muerte de Franco en noviembre de 1975 hasta la Ley de Reforma Política, de enero de 1977, se pone en marcha la transición política en España. Dejó la Universidad de Oviedo en 1976 para pasar el curso siguiente en la de Valencia y termina por reunirse con su familia en Madrid al conseguir, ya en 1977, la cátedra en la Universidad Autónoma, donde permanecerá en adelante. Esa venida a la Autónoma merece un doble comentario. Por una parte, se trataba en realidad de una vuelta, porque ya había estado contratado durante el curso 1973-1974 en esa universidad, que no solo tenía un plan de estudios experimental propio sino que, respondiendo a su nombre (como la coetánea Autónoma de Barcelona), gozaba también de una autonomía mayor que las demás universidades para seleccionar a su profesorado. Aurelio Menéndez, decano de la Facultad de Derecho desde su inicio en 1970, había intentado atraer a Ruiz-Giménez, que no se decidió al traslado, y aceptó la recomendación de contratar a Elías, que fue acompañado por un equipo de jóvenes ayudantes, entre los que figuraban Francisco Laporta, Liborio Hierro y Virgilio Zapatero. Ellos fueron quienes allí mantuvieron encendida la llama de una filosofía del Derecho moderna hasta la vuelta definitiva de Elías Díaz. Por otra parte, ese último concurso de traslado fue también el último episodio de las interminables trabas del muy querulante Elías de Tejada, que tras firmar la convocatoria recusó a los cinco miembros de la comisión que debían juzgar el concurso con el argumento principal de

«la incapacidad que apreciaba en los comisionados para valorar las obras con las que se presentaba al concurso, pues en ellas se utilizaban lenguas cuya ignorancia daba por supuesta en los miembros de la Comisión: en el caso de

su presidente, por haber tenido que valorar sus capacidades cuando lo tuvo como alumno y, en el caso de los vocales, por no constarle en ellos poliglotía tan acentuada como la requerida; las lenguas eran, según relación del propio recusante, “accadio, agni, akikuyu, árabe, ashanti, baoulé, beté, checo, chino, croata, danés, finlandés, gouro, griego moderno, hebreo, holandés, islandés, japonés, malayo, noruego, polaco, rumano, ruso, sánscrito, senoufo, sueco, swahili, vasco, vietnamita y zulú”» (Vallejo 2015).

La recusación de este tradicionalista carlista acérrimo —tan acérrimo que llegó a decir que consideraba a Franco, «con Maroto, el hombre más enemigo que el carlismo haya tenido» (*El País*, 1977)— no llegó a prosperar, aunque él pudo acceder a una cátedra de la Complutense en octubre de 1977, sin llegar a terminar el curso por su muerte pocos meses después.

V. RUTINA ACADÉMICA Y CONSTITUCIÓN (1976-2003)

Los años siguientes, de 1977 a la jubilación en 2004, podría decirse que vienen marcados sobre todo por la rutina académica, es decir, por las clases, seminarios y conferencias y por la investigación, es decir, la lectura y la escritura de textos. En la rutina de las clases hubo solo una variación significativa, que en realidad afectó a toda la Facultad de Derecho de la UAM: los estudios del entonces príncipe de Asturias, Felipe de Borbón, entre 1988 y 1993. Una anécdota que revela el sentido del humor de Elías Díaz se produjo en la primera clase al grupo del príncipe, a primeros de octubre de 1988, que le tocó dar a él en un aula abarrotada por las cámaras y los fotógrafos de prensa. Tras dar la bienvenida a los nuevos estudiantes, Elías comenzó su clase de la siguiente manera (según mi recuerdo de su propio relato): «El primer día de clase, todos los profesores suelen decir que su asignatura es la más importante de la carrera. Pero la verdad es que solo esta materia, la teoría del Derecho, responde a esa máxima importancia, y la prueba de ello la tienen ustedes en la cantidad de periodistas y cámaras que, como todos los años, hoy nos acompañan aquí».

En el ámbito de la investigación, la rutina de este periodo continuó en forma sobre todo de artículos académicos, la mayoría de ellos luego reunidos en siete de los ocho libros publicados en este periodo de más de veinticinco años. El único libro que escapa al modelo de la recopilación de artículos es el *Curso de Filosofía del Derecho* (1998), un manual de extensión y pretensiones limitadas, escrito con motivo de la reducción de esa materia a un curso cuatrimestral en vez de anual tras el «Plan Bolonia» y que recoge lo esencial del contenido de tales clases. Sobre los otros libros, casi todos de reflexión académica sobre la política, haré una somera referencia enseguida.

La rutina académica, como se ve generosa en letras de imprenta, corresponde bien a la definida vocación de nuestro autor, cuya actividad extraacadémica, especialmente en la esfera de la política activa, fue siempre más bien marginal. Las excepciones que podrían matizar la anterior afirmación

más bien la abonan que la desmienten. Para contextualizar, se debe recordar que rehusó la invitación de Alfonso Guerra a presentarse como candidato del PSOE en Salamanca en las elecciones de 1977, así como, ya en diciembre de 1982, resistió la fuerte tentación del ofrecimiento de la embajada en Roma por Fernando Morán, ministro de Asuntos Exteriores del entonces recién constituido primer gobierno socialista. Lo que sí aceptó ese mismo mes fue la dirección del Centro de Estudios Constitucionales, hoy Centro de Estudios *Políticos y Constitucionales*, como él hubiera querido denominarlo, algo que hizo algunos años después la historiadora Carmen Iglesias. No le dio tiempo a ello, y casi a no mucho más, porque dimitió antes de cumplir un año agobiado por las cargas burocráticas del cargo, claramente ajenas a su modo de ser, por más que en los datos curriculares de uno de sus escritos autobiográfico, en frase reconociblemente suya, alegara «incompatibilidad legal y real con su puesto de profesor en la Universidad» (1986, p. 27).

La única actividad más directamente cercana a la política en la que Elías incurrió fue su participación en la Comisión que Gregorio Peces-Barba creó para asesorarse como ponente de la Constitución. Pero se trató de una actividad más cercana a la labor intelectual que a la práctica activista. Fue algo que conozco bien porque yo mismo, junto a Miguel Satrústegui, entonces jóvenes ayudantes sin apenas clases, acompañamos con asiduidad prácticamente cotidiana los trabajos del ponente socialista antes y durante la ponencia constitucional (cf. Peces-Barba, 1988, pp. 24 y 29). La Comisión estaba formada por un grupo amplio de profesores del área socialista y reunía de vez en cuando, sin periodicidad establecida, a unos pocos profesores, entre los que yo recuerdo, además de a Elías, a José-Antonio González Casanova, José Vida Soria, Tomás de la Quadra y Liborio Hierro, a los que se unían varios parlamentarios socialistas, como Luis Gómez Llorente, Eduardo Martín Toval, Plácido Fernández Viagas, Virgilio Zapatero, Antonio López Pina y, *last but not least*, sin fallar casi nunca, Alfonso Guerra (Felipe González, creo, solo apareció en una reunión más amplia con cargos del PSOE en el parador de Sigüenza: cf. Peces-Barba, 1988, p. 27)³. Elías, como se ha reconocido, es el inspirador de la fórmula inicial del artículo 1.1 de la Constitución, «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho», que Peces-Barba logró mantener con la pretensión, más bien voluntarista, de recoger así la interpretación que de esos términos proponía el libro de 1966 sobre el Estado de Derecho, en el que la idea de «Estado democrático de Derecho» —que fue la inicialmente aceptada por la ponencia a propuesta de Peces-Barba— pretendía equivaler programática e idealmente a la consecución progresiva de un sistema socialista. Naturalmente, de la

³ Ninguna de las anteriores reuniones se debe confundir con la jornada que convocó Peces-Barba el 17 de enero de 1978, tras la apertura de enmiendas al anteproyecto de Constitución, a la que asistió un amplio número de profesores de distintas universidades, muchos de ellos no cercanos al PSOE (cf. Peces-Barba, 1968, pp. 94 y ss.).

expresión constitucional se han hecho muy distintas interpretaciones y no es cuestión de entrar aquí en un debate sobre ellas.

Así pues, salvo en momentos puntuales, la militancia política de nuestro autor fue indirecta y sobre todo a través de la reflexión intelectual. De la naturaleza de su militancia, por lo demás, da buena cuenta una anécdota que viví personalmente y que resulta obligado repetir aquí. Fue hacia 1989 o 1990, con la denuncia sobre los atentados del GAL hirviendo en la prensa, cuando unos veinte profesores de la Autónoma de Madrid nos reunimos en una comida con Matilde Fernández, ministra desde el final del segundo gobierno de Felipe González. A la hora de las presentaciones, cada uno iba diciendo su nombre, especialidad y facultad, añadiendo que era simpatizante o militante del PSOE hasta que le tocó el turno a Elías, que terminó por calificarse como «militante no simpatizante». No lo hizo por «afición a la paradoja», según lo explicó él mismo después, sino

«ante prácticas de corrupción que me parecían reprobables e, incluso, de guerra sucia atentatorias contra el Estado de Derecho, por el que tanto habíamos luchado. Pero preferí seguir haciéndolo desde dentro» (2003a, p. 108, nota 25).

De la cercanía indirecta a la política, a través de la reflexión intelectual y académica, dan cuenta la mayoría de los libros publicados por Díaz en este fructífero período. Solo quedaría fuera de ese marco, y aun relativa y parcialmente, el último de ellos, *Un itinerario intelectual. De filosofía jurídica y política* (2003a), que reúne cuatro escritos, tres de ellos de reflexión sobre la propia vida y obra (de los que tantas cosas están recogiendo las presentes páginas): la autobiografía publicada en *Anthropos* en 1986, la ya citada entrevista (o como él la denominó, «diálogo crítico») que le hicimos para *Doxa* Francisco Laporta y yo en 1994 con motivo de su sesenta aniversario (1994b) y, en fin, su discurso de doctorado *honoris causa* en la Carlos III, en 2002; el cuarto escrito recogía las décimas Conferencias Aranguren, que, organizadas por el Instituto de Filosofía del CSIC el año 2001, dedicó a una revisión del tema del Estado democrático de Derecho mediante una confrontación entre las «razones del Estado» y la vieja noción de «razón de Estado», allí eminentemente representada por la teoría de Carl Schmitt (2002).

Los títulos de los seis restantes libros dan solo una idea aproximada de su contenido: *Legalidad y legitimidad en el socialismo democrático* (1978), *Socialismo en España: el partido y el Estado* (1982), *De la maldad estatal y la soberanía popular* (1984), *La transición a la democracia (Claves ideológicas, 1976-1986)* (1987), *Ética contra política. Los intelectuales y el poder* (1990), *Los viejos maestros. La reconstrucción de la razón* (1994a). Se podría añadir que los textos que los componen —29 artículos académicos, más los 28 de artículos de prensa recogidos en *La transición a la democracia*— giran sobre todo en torno a su concepción teórica democrática y socialista, siempre con algunos temas

recurrentes como estribillo: la teoría de la legitimidad política y la justificación de la democracia, el socialismo democrático como horizonte, la crítica a los críticos izquierdistas del Estado de Derecho, la historia como mediación entre hechos y valores (y dentro de la historia, la Declaración de derechos de 1789, el marxismo interpretado en clave democrática, la Institución Libre de Enseñanza como antecedente del socialismo democrático, las varias vicisitudes del PSOE, etc.) y, en fin, la encarnación de los ideales liberales y socialistas en «viejos maestros» como Ortega, Unamuno, Besteiro, Fernando de los Ríos, Tuñón de Lara, González Vicén, Tierno Galván, Renato Treves o, *last but not least*, Norberto Bobbio.

No estoy seguro de la siguiente apreciación, porque no llegué a compartirla con Elías, pero pienso que de todos los libros anteriores, al que más apego intelectual tuvo fue a *De la maldad estatal...*, pero en el que más afecto personal puso fue, sin duda, *Los viejos maestros. La reconstrucción de la razón*, cuyo subtítulo —no en vano recuperado en el libro de la tesis de Bañuls (2004)— resume muy bien el núcleo esencial de su empeño: rehacer de nuevo el pensamiento y la práctica democráticos en pro de una mayor igualdad en libertad, frente a los intentos y logros de destrucción y deterioro de la razón que marcaron el siglo XX, hoy de nuevo en acecho. En esa reconstrucción, la idea protagónica y mil veces repetida en sus escritos es la de la democracia como doble participación: de un lado, participación en los procedimientos, no solo mediante el sufragio y la representación política a través de los partidos políticos sino también por el uso de todas las libertades políticas a través de los movimientos sociales; y, de otro lado, participación en los resultados, en forma de disfrute de los derechos, especialmente los derechos sociales, que garanticen la mayor igual libertad posible de todos.

A estas alturas ya será evidente para todo lector que la obra de Elías Díaz es un constante volver sobre los mismos temas, algo que responde de lleno a su propio carácter. Como anécdota personal, que corroborarán quienes convivíamos con él a diario, raro era el mes en que no llegaba a la universidad, casi siempre algo encendido, con un tema de comentario que le podía durar una semana o quince días, sin garantía de que no volviera a aparecer con el transcurso del tiempo. Podía ser algo que había oído en la radio al venir a la facultad, como, por poner un ejemplo que recuerdo bien, la opinión de algún tertuliano sobre que las bases de la Constitución del 78 se habían sentado durante el régimen franquista por obra de los ministros del Opus Dei. Elías no se limitaba a negar la tesis, sino que argumentaba con las más variadas razones de forma tan apasionada como incansable y recurrente. Y de parecido tenor eran sus requisitorias a los discípulos a trabajar en la historia del pensamiento español, que se repetían con motivos variopintos que podían ir desde el comentario en una entrevista de algún prestigioso intelectual extranjero sobre la necesidad de ocuparse de la historia del pensamiento del propio país hasta la aparición de las obras completas de Tierno Galván. Por añadir otra anécdota que complementa el anterior rasgo con el de su inclinación a cambiar el mundo y a influir en sus

allegados en un nivel por encima de las meras sugerencias, recuerdo un día en la zona de Llanes, donde la familia veranea, en el que su hijo Pablo y yo nos habíamos adelantado en entrar en la playa. Yo vi un hueco ya cerca del mar y propuse dejar allí las toallas, pero Pablo me disuadió: «No te molestes porque cuando llegue mi padre seguro que nos hace cambiar de sitio».

VI. LA ETAPA DE LA JUBILACIÓN: HOMENAJES Y REVISIONES (2004-2014)

A partir de 2004, con la jubilación, Elías Díaz no dejó inmediatamente las clases, pues entendió que su nombramiento como profesor emérito le obligaba a continuar dando su curso de Filosofía del Derecho. Aunque tal nombramiento es siempre un honor vitalicio, mantuvo el curso durante los dos años que duraba el contrato inicial (que por lo demás tenía una modesta asignación económica de profesor asociado, si no recuerdo mal). Llegada la jubilación, algunos de sus discípulos nos planteamos pronto reunir el clásico libro de estudios en homenaje. Cuando le comentamos nuestro propósito, su resistencia fue tan firme que, además de decirnos que no estaba dispuesto a hacer un sitio en su biblioteca a lo que llamaba «el centón», amenazó con «contraescribir» a los invitados a participar en él para que no se tomaran la molestia, que él se lo agradecería igual. Al final, el libro en homenaje se hizo de una manera original y brillante gracias a una idea que él mismo inspiró: pedir a algunos de «sus contemporáneos más cercanos y sus discípulos directos de la inmediata generación» que comentaran sus trece libros hasta la fecha, y añadir tras cada comentario, a modo de contextualización, algunas de las recensiones que el libro correspondiente había recibido en su momento (cf. sobre todo ello Hierro, Laporta y Ruiz Miguel, 2007b). Es así como surgió, con un no ocultable guiño a su libro sobre Unamuno, *Revisión de Elías Díaz: sus libros y sus críticos* (2007a), un volumen de 463 páginas bellamente editado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales cuando era director José Álvarez Junco. En el libro figuran los comentarios de Raúl Morodo, Pedro Cerezo Galán, Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, José Luis Abellán, Salvador Giner, Virgilio Zapatero, Alfonso Guerra, Nicolás López Calera, Luis García San Miguel, Javier Muguerza, Gregorio Peces-Barba, José Delgado Pinto y Ernesto Garzón Valdés. Junto a todo ello, a quien quisiera ampliar la visión sobre los tres grandes temas de trabajo teórico de Elías Díaz yo le recomendaría la visión de síntesis, «también “no acrítica”», que como «Introducción» preparamos los tres editores del libro⁴.

⁴ Vid. Hierro, Laporta y Ruiz Miguel, 2007c. La cita que acabo de hacer, corresponde a las tres páginas del «Aviso para lectores no avisados» que antecede a la edición (Hierro, Laporta y Ruiz Miguel, 2007b), que, aunque firmado por los tres editores, fue enteramente redactado por la excelente pluma de Francisco Laporta.

En la revisión de su obra, quizá el punto en el que más se puede observar una cierta evolución, siempre en una lenta transición sin rupturas, es en su concepción del modelo socialista. A partir de una constante y central defensa del valor de las instituciones jurídicas y políticas del Estado de Derecho, la identificación del socialismo en los primeros escritos con la socialización —no necesariamente estatalización— de los medios de producción, cuando situaba el socialismo democrático entre el comunismo antidemocrático y la socialdemocracia reformista que acepta el capitalismo, Elías Díaz va matizando su posición hasta asumir el sistema de «economía mixta» (en tres sectores: estatal, social de cooperativas autogestionadas y privado), bajo el criterio del control democrático de la economía. Es así como termina por declarar que hay una profunda y radical vinculación entre el liberalismo progresista y el socialismo democrático y por aceptar el haber sido

«siempre un mero reformista (no estaba con la «revolución»), un socialdemócrata que quería compatibilizar el socialismo y el marxismo con el Estado de Derecho y la democracia pluralista: en el mejor de los casos, un revisionista, como si no fuese todo, o casi todo, revisión y nada más que, crítica y creadora, revisión» (1994b, § 8).

Por todo ello resulta acertado el comentario de José-Juan Moreso en su reciente nota necrológica:

«Recuerdo que le gustó que le dijera (en una carta manuscrita, como él prefería comunicarse con los colegas) que sus ideas tenían un cierto aire de familia con las del último John Rawls (*Justice as Fairness. A Restatement*, in *Justice as Fairness: A Restatement* E. Kelly ed. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2001), cuando Rawls argumenta que los únicos dos modelos de sistemas compatibles con la justicia como equidad son el modelo de la *democracia de propietarios* y el del *socialismo liberal o democrático*, como él los llamó [...]. Dejando a un lado el *socialismo estatista* [...], ni el *capitalismo de laissez-faire* ni el de *welfare-state* parecen ser compatibles para Rawls con los principios de justicia» (Moreso, 2025: p. 64, n. 3; la traducción es mía).

Tras la publicación de la *Revisión de Elías Díaz*, no tuvo especial descanso en la jubilación. Aparte de continuar dando conferencias y grabando diversos audios en Canal UNED de la mano de Antonio García Santesmases y Clara Gómez Sánchez⁵, siguió escribiendo artículos, que terminó por reunir en dos libros más: *De la Institución a la Constitución. Política y cultura en la España del siglo XX* (2009), que fue premio internacional de ensayo José M. Caballero Bonald en 2010, y *El derecho y el poder. Realismo crítico y filosofía del derecho* (2013). El tí-

⁵ Pueden encontrarse fácilmente en Internet, tecleando «Elías Díaz» en el buscador de la página de Canal UNED.

tulo del primero de esos libros es una óptima síntesis de la ocupación y la preocupación de nuestro autor por la historia contemporánea española. Más allá de los títulos, además, ambos libros llevan el rasgo común de tener como protagonistas de varios de los capítulos a maestros y compañeros suyos: Ruiz-Giménez, Tierno Galván y Aranguren en el primer libro y Francisco Tomás y Valiente, Roberto Mesa, Luis García San Miguel y Gregorio Peces-Barba en el segundo. En esta lista, se pueden echar en falta al menos tres nombres de sendos contemporáneos con los que mantuvo una fraternal y estrecha amistad y con los que, en realidad, aun sin dar título a ningún artículo, coincidió y debatió a fondo en varias ocasiones: el sociólogo Salvador Giner, el filósofo Javier Muguerza y el filósofo del Derecho Ernesto Garzón Valdés.

El citado escrito dedicado a Tomás y Valiente, preparado en 2011 para un homenaje a los quince años de su asesinato, merece recordarse aquí porque Elías Díaz estaba en ese último y preciso momento hablando con él por teléfono a menos de diez despachos en la cuarta planta de la Facultad de Derecho de la Autónoma de Madrid. El primero había pasado por el despacho del segundo, que no había llegado todavía, y le había dejado una nota para que le llamara. En esa breve conversación, las últimas palabras de Tomás y Valiente antes de recibir los disparos del asesino fueron «Tenemos que hablar», unas palabras que Elías tomó como «seña de identidad» del pensamiento y la actitud vital del gran jurista e historiador del Derecho y como «mensaje dirigido por él a todos sus conciudadanos», para terminar por apropiárselas como lema o símbolo de alcance más general, en plena coincidencia sobre la necesidad del diálogo, la reflexión y la conciliación (2013, p. 147; y 2018, pp. 127-128).

La búsqueda de la conciliación, como el afán por argumentar y dialogar, han sido siempre inclinaciones congeniales con el carácter de Elías. En el «Aviso para lectores no avisados» de la *Revisión de Elías Díaz* se encuentra un retrato personal (escrito por Laporta) que viene aquí bien al caso:

«Podemos afirmar con toda contundencia que Elías Díaz no quiso participar u organizar su propio homenaje, y que siempre se mostró pudoroso al respecto, pero eso no obsta para que siga siendo como es. Cualquiera que le conozca sabe que gusta de discutirlo y matizarlo todo, y que es, además, extremadamente bondadoso y gentil en lo que respecta a las relaciones personales. Lo único que siempre pretendió fue enmendar un poco la plana y no herir a nadie. La cantidad de tiempo y de energías que ha dilapidado y dilapida Elías en argüirlo todo —a veces con notoria reiteración— y los cuidados que pone para no quedar mal con nadie son cosas que muchos conocen y no pocos consideran casi un despilfarro. Pero así es la cosa, y eso, naturalmente, le llevaba una y otra vez a sugerir algún matiz y, sobre todo, a cuidar el tema de los nombres. No para que entrara algún figurón, ni mucho menos. Nos sorprendía, por ejemplo, rogando por viejos amigos casi desconocidos en círculos académicos o incluso por alguno de esos colegas que no se había distinguido precisamente por tratarle bien» (Hierro, Laporta y Ruiz Miguel, 2007b, pp. 14-15).

En el plano vital, la conciliación ha sido clave sea para aunar personas procedentes de distintos orígenes pero en razonable posibilidad de convergencia o *re-conciliación* (como entre Ruiz-Giménez y Tierno Galván: *cf.* 2003a, p. 30, n. 10), sea para combinar posiciones distintas pero no incompatibles (como, según lo precisé antes, entre las generaciones de 1956 y 1968: *cf.* 2018, pp. 27-28). En el plano teórico, la conciliación se convierte en mediación, una mediación más cercana a la dialéctica hegeliana que a la teoría de la negociación que no solo quisiera trascender los conflictos entre valores sino incluso superar la escisión entre ser y deber ser. No es lugar este para desarrollar tan abstracto tema y bastará sintetizar el asunto con una autocita:

«Elías Díaz suele resistirse, casi vitalmente, a elegir en los conflictos entre valores. Ahora debemos decir en su elogio que cuando se ha visto forzado a ello, bien porque él mismo se haya puesto en el trance o bien por las presiones de la historia y la misma realidad, ha terminado eligiendo bien» (Hierro, Laporta y Ruiz Miguel, 2007c, p. 29).

VII. LOS ÚLTIMOS AÑOS: SINSABORES, RECAPITULACIONES Y DESPEDIDAS (2015-2025)

En junio de 2015, al día siguiente de su 81 cumpleaños, la familia supo de la detección de un cáncer de colon, que abriría un periodo de distintas preocupaciones y de cuidados, sobre todo por parte de Maite, su mujer. Durante los años siguientes, en las muchas conversaciones y comidas que con él seguimos teniendo los amigos, mantuvo siempre la lucidez intelectual y, aun de forma decreciente en los años finales, el interés por la marcha del mundo y, sobre todo, de España. Su actitud política estos años estuvo marcada, por un lado, por su preocupación por el embate democrático del *procés* catalán, que siguió de manera muy crítica hacia el independentismo, y, por otro lado, por un cierto distanciamiento de la política del PSOE en los gobiernos de Pedro Sánchez, no incompatible con su voto a la izquierda, en especial en las elecciones autonómicas o locales (recuerdo claramente que, sin hacer secreto de ello, votó a Manuela Carmena en 2015).

Más allá de su vivo interés por la política, tanto nacional como internacional, que conservó casi hasta el final, su actividad fundamental estos últimos años siguió siendo eminentemente intelectual, naturalmente con un ritmo decreciente. Hay, sin embargo, un «incidente» en parte relacionado con la política que no debo soslayar y que le produjo un particular sinsabor. Se trata de su dimisión en 2017 como director de la revista *Sistema*, a la que fue él quien, cuarenta años antes, había dado el impulso inicial y marcado su carácter plural y abierto, manteniéndolo vivo durante muchos años. Sin embargo, con el tiempo la revista había ido adquiriendo una creciente inclinación hacia la sociología, en buena parte por obra de la actividad y capacidad de trabajo de José Félix Te-

zanos, que de secretario del Consejo de redacción pasó a editor en el número 68-69, de noviembre de 1985, mientras la actividad de ese Consejo (o del restringido Consejo de dirección que se creó después⁶), terminó por languidecer hasta la extinción de las reuniones, de las que recuerdo algunas, no muchas, tras nuestra incorporación. También recuerdo cómo Elías comentaba de vez en cuando sus discrepancias con Tezanos o su descontento con el severo control de este sobre lo que se publicaba o no se publicaba. Creo que a lo largo de estos últimos años Elías vino a sufrir un cierto sentimiento de extrañamiento, quizá de expropiación, de la que había sido *su* revista y que, cuando menos, perdió el ánimo y el empeño que siempre había puesto en ella. El proceso culminó, tras la recuperación de la dirección del PSOE por Pedro Sánchez, con la exclusión de Alfonso Guerra —además de la Fundación Pablo Iglesias— de la Fundación Sistema, entonces propietaria de la revista, que terminó por traspasar el control de la revista a Tezanos, el actual director. Aunque el detonante de la dimisión fuera la separación de Guerra, con quien Elías siempre tuvo una gran sintonía y una buena amistad, sus motivaciones tenían un trasfondo ideológico de mayor alcance. Así lo muestra la carta dirigida a Tezanos —de puño y letra, como a él le gustaba— con la que Elías formalizó la dimisión el 12 de septiembre de 2017, que merece ser transcrita completa:

«Querido José Félix: Me ha producido gran disgusto la separación de Alfonso Guerra respecto de la Presidencia de la Fundación “Pablo Iglesias”, llevada a cabo desde la Secretaría General (y no sé si también la Comisión Ejecutiva) del PSOE. Y aún, con muy mayor motivo que, a consecuencia de ello, aquel se haya visto forzado a dimitir también de la Presidencia de la Fundación “Sistema”. Ello me afecta de manera muy directa en cuanto miembro del Patronato y, especialmente, como director de la revista “Sistema”.

Se olvida, con este turbio e increíble proceder, que Alfonso Guerra fue precisamente quien, desde el final de los años setenta (¡del pasado siglo!) y hasta ahora mismo, contribuyó de manera muy decisiva a la creación de dicha Fundación y a la permanencia de la revista “Sistema”, que atravesaba

⁶ Para la constancia rigurosa de la historia de *Sistema*, como le habría gustado a Elías Díaz, añadiré, siquiera sea en nota, que desde el número 22 (enero de 1978) al Consejo de redacción nos incorporamos, a instancias suyas, los profesores del Área de Filosofía del Derecho de la UAM más activos en la revista, Liborio Hierro, Francisco Laporta y yo mismo. Casi diez años después, en el número 78 (mayo de 1987), tras el citado cambio de Tezanos de secretario del Consejo a editor, Elías logró crear un nuevo «Consejo de dirección» en el que figuraban, además de Laporta y yo mismo, Andrés de Blas, Manuel Escudero, Ramón Cotarelo, Salvador Giner y Luis Rodríguez Zúñiga. Este otro Consejo tuvo alguna actividad que, como digo en el texto, no duró mucho tiempo.

Por lo demás, y para la misma constancia histórica, al ir a comprobar los anteriores datos he topado —¡cosas veredes...!— con que a partir del número 100 (enero de 1991) «Director» y «Editor» figuran a la par en la misma línea, en vez del primero antes del segundo, y que desde el número 145-146 (septiembre de 1998) el «Editor» empieza a figurar por encima del «Director». Para completar la anécdota, si desde el número 248 (octubre de 2017), aparece ya solo Tezanos como «Editor-Director», donde el mayor relieve parecía seguir estando en el primer término, a partir del número 256 (octubre de 2019), solo consta como «Director», lo que dota de una cierta intriga a ese largo y tortuoso proceso de empoderamiento.

entonces difíciles momentos. Lamento muchísimo que ahora las cosas se hayan dirigido por estos negativos derroteros. Me temo que lo anunciado —¿desde el “adanismo”?— como “lo nuevo” puede significar la negación y expulsión de lo mucho que generaciones anteriores han, sin duda alguna, aportado a la vida intelectual y política española.

Ante tan torpes decisiones y con honda preocupación, la respuesta mía es y debe ser la *firme e irrevocable dimisión* que te presento con estas líneas tanto como miembro del Patronato y como *Director de la revista “Sistema”*, que espero haga efectiva ya desde el próximo número (248) de la misma.

Con mis saludos y siempre con esperanzas, a pesar de todo, para otros mejores futuros, tu viejo amigo, Elías Díaz».

Liborio Hierro, Francisco Laporta y yo mismo nos solidarizamos con el maestro y en nuestra carta de dimisión como miembros del Consejo de dirección o de redacción de *Sistema* que enviamos a Tezanos añadimos como razón los temores de que

«una publicación con esa trayectoria y esa amplitud de miras, pueda transformarse en un medio sucursalista que ni tan siquiera haga honor a la complejidad actual, por no mencionar la presencia histórica, del socialismo español. El hecho de que estos acontecimientos coincidan con el cambio operado en la dirección del Partido Socialista nos hace dudar de que los nuevos responsables sean capaces de percibir la importancia del ejemplo, el magisterio y la historia en el desarrollo de la cultura y el pensamiento. Si los cambios en la dirección del partido van a empezar a suponer alteraciones de los proyectos intelectuales, como si se tratara de repartir otra pequeña parcela de poder, será mejor que otras personas los asuman» (carta de 28 de septiembre de 2017).

Elías Díaz llevó todo este proceso como «la persona de gran elegancia intelectual que siempre fue», ajustándose bien a esa caracterización que de él hizo en su necrológica el filósofo del Derecho y ex rector de la Universidad Pompeu Fabra, José-Juan Moreso (2025, p. 65).

Los últimos años fueron también ocasión para una nueva recapitulación de su vida intelectual, que se refleja sobre todo en su último libro: *Autobiografía en fragmentos. Conversación jurídico-política con Benjamín Rivaya* (2018), entregada a la imprenta en su versión definitiva el 21 de diciembre de 2017. El título de este libro no debe llamar a engaño, pues no desmiente su carácter unitario, y hasta sistemático, pues los fragmentos aludidos se refieren a que el texto fue el resultado de una entrevista publicada solo parcialmente en una revista ovetense, pero que Elías había escrito de manera continuada y ordenada entre junio de 2016 y septiembre de 2017 (cf. 2018, p. 9). Su último escrito, de 2019, es la «Presentación a dos voces» del libro homenaje a uno de sus discípulos más relevantes, Manuel Atienza, realmente escrita, o reescrita, al alimón entre Elías y Francisco Laporta, como lo prueban sus palabras iniciales, que también merecen ser recordadas aquí como reflejo del talante de la «escuela»:

«Como directores de este libro de diálogos e intercambios consideramos innecesario justificar su publicación. Cuando se supo que Manuel Atienza se iba acercando a la edad de la jubilación, se puso de manifiesto casi espontáneamente lo pertinente que era. Y nosotros dos asumimos la tarea como una suerte de placentero deber natural. Yo (Elías Díaz) porque se viene manteniendo la idea de que conmigo “empezó todo”, como dio en afirmar el propio Manolo. Salvando épocas, tengo que confesar que, aunque sé de su buena intención y su afán por honrar mi trayectoria académica, no puedo estar en modo alguno de acuerdo con esa afirmación. Aquí el recuerdo de, entre otros, mis viejos maestros, José Luis Aranguren o Enrique Tierno Galván, de los que algunas gentes nuevas, incluido ¡ay! el mismo Manolo, no se han ocupado apenas. Y yo (Francisco Laporta) porque a veces se me tiene por una suerte de hermano mayor, con lo que yo tampoco estoy de acuerdo...» (Díaz y Laporta, 2023, p. 11).

Ya que he mencionado entrecomillada la escuela de Elías Díaz, me parece obligado añadir algo sobre ella antes de ir concluyendo. Vale la pena releer completa su respuesta a la pregunta que le hicimos Laporta y yo en nuestra entrevista de 1994 para *Doxa* sobre el hecho de que no solo no se reconociera como maestro sino de que mantuviera una relación intelectual incesantemente crítica con los que nos considerábamos discípulos. Aquí me limitaré a recordar que en su respuesta afirmaba que, siendo todos discípulos y a la vez maestros, él no dejaba de aprender «de esos odiosos jóvenes que, como uno *in illo tempore*, todo lo saben y todo lo leen» (1994a, § 37).

Pero discípulos, y discípulas, ha tenido, y en un buen número. Por no hacer una lista de discípulos-nietos y hasta biznietos, me limitaré estrictamente a los más directos, a riesgo de olvidar algún nombre y de repetir otros ya muy citados aquí: Francisco Laporta, Liborio Hierro, Virgilio Zapatero, Joaquín Almoguera, Manuel Atienza, Juan Ruiz Manero, Eusebio Fernández, Julián Sauquillo, Juan Carlos Bayón, Elena Beltrán, José Luis Colomer, Cristina Sánchez, Evaristo Prieto, Cristina Hermida, Pablo de Lora y yo mismo, además de Perfecto Andrés Ibáñez, que empezó con él su tesis sobre Norberto Bobbio pero que terminó en la judicatura sin abandonar del todo la filosofía del Derecho, y, de nuevo *last but not least*, de Gregorio Peces-Barba, que aunque era prácticamente de la misma generación, se consideraba tan discípulo suyo como de Ruiz-Giménez (cf. 1968, p. 13 [en 2003a, p. 35]). A la lista anterior, es de justicia añadir los nombres de los autores de las dos tesis doctorales realizadas sobre nuestro autor: la de Fernando Bañuls (2004), bajo la dirección de Atienza, y la de Gilmer Alarcón (2007), bajo la de Eusebio Fernández. Para cerrar este excursus sobre el carácter de la escuela recurriré a un texto de Ramón Vargas-Machuca —alguien tan cercano que él y Miguel Ángel Quintanilla crearon el grupo de los *Eliseos*, dedicándole su libro de 1989 *La utopía racional*—, quien escribió a propósito de *Revisión de Elías Díaz*:

«Lo primero que advierte el lector de este libro es el singular modo de “crear escuela” del homenajeado. Sus discípulos, que con razón se le atribuyen, discuten con el maestro, discrepan de sus ideas. Y es que Elías Díaz ha alentado un clima intelectual poco propicio al caciqueo o a la aparición de clónicos. En su entorno han coexistido sentimientos de gratitud y respeto junto a una gran libertad de investigación, perspectivas metodológicas y doctrinales distintas, en suma, un buen hacer profesional y relaciones personales envidiables. Esta conjunción, no tan frecuente en el medio universitario, viene propiciada por su estilo intelectual. Elías Díaz siempre expone, y anima a exponer, las propias razones sin arriar la independencia de juicio. Su sentido de la imparcialidad o “distancia justa” hace que parezca imprevisible o incómodo, moderado unas veces y radical otras. Es algo que irrita a los sectarios de cualquier pelaje y que suele acarrear disgustos y contratiempos» (Vargas Machuca, 2008, p. 368).

Tras su muerte el 3 de febrero de 2025, han sido muchas las necrológicas publicadas, de amigos y discípulos pero también de algún colega ideológicamente distante, como Andrés Ollero⁷. De manera inmediata aparecieron notas en distintos medios de prensa, como las de Rodolfo Vázquez, Pablo De Lora, Roberto Rodríguez Aramayo, Juan Arrieta, Ángel Valencia, Jesús Quijano, y, por último, la que junto a Virgilio Zapatero firmamos también Manuel Atienza, Liborio Hierro, Francisco Laporta y yo mismo. Hubo también obituarios en blogs, como los de Javier de Lucas, Julio González García o JR Chaves, dos artículos más amplios en revistas publicadas en Internet, uno de Antonio García Santesmases y otro de Manuel de la Rocha, y, hasta donde llega hoy mi conocimiento, una nota de José Juan Moreso en la revista internacional *Ratio Iuris*.

En el tanatorio, al día siguiente de la muerte y antes de su incineración, hubo una despedida civil —es decir, laica pero, por paradoja bien española, llevada a cabo en la capilla del cementerio de Tres Cantos— en la que, junto a su hijo Pablo, recordamos al amigo y maestro Francisco Laporta, Virgilio Zapatero y yo mismo. Quiero traer aquí en unos pocos trazos, ya para terminar, mi recuerdo de aquel acto, prácticamente improvisado. Pablo nos recordó, entre otras cosas, la frugal educación recibida, que no terminaba en el respeto a la comida sino que llegaba a la reutilización de la cara libre del «papel famoso», esto es, de los folios en los que su padre había escrito y corregido tantos y tantos textos. De las palabras de Paco Laporta guardo su emotiva evocación de la vuelta de Elías de su confinamiento en 1969, cuando entró en el aula en el que se realizaba un examen del curso de filosofía del Derecho de Ruiz Giménez y todos los estudiantes, recordando también a su compañero Enrique Ruano, dejaron sus bolígrafos, se pusieron en pie e irrumpieron en un larguísimo e intenso aplauso. De Virgilio Zapatero, que recalcó cómo Elías

⁷ Las referencias de este texto y de los textos de los autores que cito a continuación pueden verse en la Bibliografía de otros autores, siempre bajo la fecha 2025.

marcó su vida desde que le propuso su tesis sobre Fernando de los Ríos, tengo sobre todo en mi memoria la emoción que transmitió, que a duras penas le dejó terminar su afectuoso recuerdo.

En mis palabras, destaqué su fortaleza de cuerpo y de espíritu, aunque la del primero le jugara la mala pasada de unos meses finales que le sobraron. De su fortaleza de espíritu emergía su pasión, incluso terquedad, en el debate y su actitud ante el mundo, esencialmente rebelde, a veces dirigida incluso contra fenómenos naturales (recordé allí la anécdota del viaje con Laporta y Liborio Hierro a un congreso en Valencia, cuando un comentario sobre lo bien encauzado que estaba el Turia, despertó en él una diatriba contra los estragos que antes había causado). Destaqué también el buen humor que solía acompañarle, ilustrándolo con el cuadro de las escuelas de filosofía del Derecho españolas que fue elaborando con los años y que se terminó publicando como apéndice en la entrevista de Doxa de 1994 (en 2003a, p. 134). Allí, dicho a modo de ejemplo, entre «Opus/Opas», «Moros y cristianos» y «Sistema (abierto)», sus discípulos aparecíamos, una vez más críticamente, bajo el rótulo «Doxa-Tossa», éramos calificados, algo discutiblemente, como «Liberales (plurales)» y, en fin, domiciliados en «Tossa de Mar: Apartamentos “Prima Facie” (muy bien amueblados)», referencias estas que en la jerga interna aludían a nuestra querencia analítica. Concluí recordando que Elías se había resistido a reconocer propiamente discípulos, sino solo iguales, pero que a nosotros eso nunca nos había impedido reconocerle a él como un gran maestro.

VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

8.1. De Elías Díaz

- (1962) Sentido político del iusnaturalismo. *Revista de Estudios Políticos*, 124, julio-agosto, 65-80.
- (1966) *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo; 9.^a ed., Madrid, Taurus, 1998.
- (1967) Reformismo social krausista: Gumersindo de Azcárate, estudio preliminar a Gumersindo de Azcárate, *Minuta de un testamento*. Nueva edición, Barcelona, Ediciones de Cultura Popular [hay una 3.^a ed. a cargo de J. L. Monereo, con el mismo Estudio preliminar y una Addenda-2004 a la bibliografía de E. Díaz, *Minuta de un testamento (Ideario del krausista liberal)*. Granada, Editorial Comares, 2004, IX-LII].
- (1968) *Revisión de Unamuno. Análisis crítico de su pensamiento político*. Madrid, Tecnos.
- (1971) *Sociología y Filosofía del Derecho*. Madrid, Taurus.
- (1973) *La filosofía social del krausismo español*. Madrid, Cuadernos para el Diálogo; 3.^a ed., por la que se cita, Madrid, Debate, 1989.
- (1974) *Pensamiento español 1939-1973*. Madrid, Cuadernos para el Diálogo.

- (1976) Sobre los orígenes de la fragmentación actual del socialismo español (Autocrítica para la unidad). *Sistema. Revista de Ciencias sociales*, 15, 125-137 (también, como «PSOE y “socialismo en el interior” bajo el régimen franquista», en Díaz, 1982, cap. 3).
- (1978) *Legalidad y legitimidad en el socialismo democrático*. Madrid, Civitas.
- (1982) *Socialismo en España: el partido y el Estado*. Madrid, Mezquita.
- (1984) *De la maldad estatal y la soberanía popular*. Madrid, Debate.
- (1986) Autobiografía intelectual. Datos biográficos y actividad académica. *Anthropos. Revista de documentación científica de la cultura*, 62, 1986, 7-28 (también, con adición de notas, en Díaz, 2003a, cap. I).
- (1987) *La transición a la democracia (Claves ideológicas, 1976-1986)*. Madrid, Eudema.
- (1990) *Ética contra política. Los intelectuales y el poder*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (1994a) *Los viejos maestros. La reconstrucción de la razón*. Madrid, Alianza.
- (1994b) (Francisco J. Laporta y Alfonso Ruiz Miguel) Entrevista a Elías Díaz. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 15-16, 41-93 (también, ampliada en texto y notas, en Díaz, 2003a, cap. II).
- (1998) *Curso de Filosofía del Derecho*. Madrid, Marcial Pons.
- (2002) Razón de Estado y razones del Estado (Décimas Conferencias Aranguren, 2001). *Isegoría. Revista de Filosofía moral y política*, 26, 131-179; también, en versión ampliada, en Díaz, 2003a, cap. III.
- (2003a) *Un itinerario intelectual. De filosofía jurídica y política*. Madrid, Biblioteca Nueva (sus cuatro capítulos incluyen, además de una Nota preliminar, 9-15, Díaz, 1986; 1994b; 2002; y 2003b).
- (2003b) Itinerario ¿final provisional?: realismo jurídico, razón crítica. En Díaz, 2003a, 213-248 (texto del Discurso en su investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad Carlos III, 15 febrero 2002).
- (2009) *De la Institución a la Constitución. Política y cultura en la España del siglo XX*. Madrid, Trotta.
- (2013) *El derecho y el poder. Realismo crítico y filosofía del derecho*. Madrid, Dykinson.
- (2018) *Autobiografía en fragmentos. Conversación jurídico-política con Benjamín Rivaya*. Madrid, Trotta.
- (2023) (y LAPORTA, FRANCISCO) Presentación a dos voces. En Elías Díaz y Francisco Laporta (eds.), *Leer a Manuel Atienza*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2023, 11-15.

8.2. De otros autores

ALARCÓN REQUEJO, GILMER (2007). *Estado de Derecho, derechos humanos y democracia. Pautas para la racionalidad jurídico-política desde Elías Díaz*. Madrid, Dykinson.

- ARRIETA Y MARTÍNEZ DE PISÓN, JUAN (2025). Inquietud y convicciones. *El País*, 5 febrero, 52.
- AZCÁRATE, GUMERSINDO DE (publicada anónimamente, a nombre de W.) (1876). *Minuta de un testamento*. Madrid, Librería de Victoriano Suárez (también en <https://www.ensayistas.org/critica/generales/krausismo/azcarate/index.htm>); 2.ª ed., en Díaz 1967.
- BAÑULS SOTO, FERNANDO (2004). *La reconstrucción de la razón: Elías Díaz entre la ética y la política*. Alicante, Universidad de Alicante.
- CHAVES, J. R. (2025). Elías Díaz, *in memoriam*. En <https://delajusticia.com/2025/02/03/elias-diaz-in-memoriám/>.
- DE LA ROCHA, MANUEL (2025). En recuerdo de Elías Díaz, maestro y amigo. *Argumentos progresistas*, 61, abril-mayo 2025 (La justicia en España). En <https://argumentosprogresistas.org/ap6107/>.
- DE LORA DELTORO, PABLO (2025). Tenemos que hablar: en la muerte del jurista Elías Díaz. *El Mundo*, 3 de febrero.
- DE LUCAS, JAVIER (2025). Despedida a un maestro: Elías Díaz (1934-2025). En <https://lucasfra.blogs.uv.es/2025/02/04/despedita-a-un-maestro-elias-diaz-1904-2025/>.
- El País* (1977). Se retira de las elecciones por considerar a Franco enemigo del carlismo, *El País*, 1 junio. En https://elpais.com/diario/1977/06/01/espana/233964010_850215.html.
- GARCÍA SANTESMASES, ANTONIO (2025). Elías Díaz y la memoria del socialismo. *elobrero.es*, 18 febrero. En <https://elobrero.es/columnas/160254-elias-diaz-y-la-memoria-del-socialismo.html>.
- GONZÁLEZ GARCÍA, JULIO (2025). Ha fallecido Elías Díaz, 3 feb. En <https://globalpoliticsandlaw.com/blog/2025/02/03/elias-diaz/>.
- HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, LIBORIO L., LAPORTA, FRANCISCO J., y RUIZ MIGUEL, ALFONSO (eds.) (2007a) *Revisión de Elías Díaz: sus libros y sus críticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (2007b). Aviso para lectores no avisados. En Hierro, Laporta y Ruiz Miguel, 2007a, 13-15.
- (2007c). Introducción. En Hierro, Laporta y Ruiz Miguel, 2007a, 17-43 (correspondiendo el apartado I a Laporta, el II a Ruiz Miguel y el III a Hierro).
- LAPORTA SAN MIGUEL, FRANCISCO J. (2025). Elías Díaz García. En <https://historia-hispanica.rah.es/biografias/53243-elias-diaz-garcia>.
- MÉNDEZ BAIGES, VÍCTOR (2021). *La tradición de la intradición. Historias de la filosofía española entre 1843 y 1873*. Madrid, Tecnos.
- MORESO, J. J. (2025). Elías Díaz (1934-2025): Democracy in Spain. *Ratio Iuris*, 28(1), marzo, 63-66.
- OLLERO TASSARA, ANDRÉS (2025). Un universitario ejemplar. *Ideal de Granada*, 15 febrero, 21.
- QUIJANO, JESÚS (2025). Elías Díaz, *Diario de Burgos*, 10 febrero. En <https://www.diariodeburgos.es/noticia/zd5a26b29-9047-4350-759cc-3d7c30c70cf/202502/elias-diaz>.

- RODRÍGUEZ ARAMAYO, ROBERTO (2025a). Muere Elías Díaz, un filósofo del derecho amante de la ética y la política. *El País*, 3 febrero. En <https://elpais.com/cultura/2025-02-03/muere-elias-diaz-un-filosofo-del-derecho-amante-de-la-etica-y-la-politica.html>.
- (2025b). Elías Díaz y la (des)obediencia al Derecho. *El Correo*, 6 febrero, 24.
- VALENCIA, ÁNGEL (2025). Un maestro generoso. *Málaga hoy*, 8 febrero, 3.
- VALLEJO, JESÚS (2015). ELÍAS DE TEJADA Y SPÍNOLA, FRANCISCO (1917-1978). *Diccionario de Catedráticos españoles de Derecho (1847-1983)*. En <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/14550>.
- VARGAS-MACHUCA ORTEGA, RAMÓN (2008). Derecho, Filosofía y Política: La lección de Elías Díaz. *Isegoría*, 39, 367–372 (en <https://doi.org/10.3989/isegoria.2008.i39.639>).
- VÁZQUEZ, RODOLFO (2025). Un recuerdo de Elías Díaz. *Nexos*, 4 febrero. En <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/author/rodolfo-vazquez/>.
- ZAPATERO, VIRGILIO (y ATIENZA, MANUEL; LAPORTA, FRANCISCO; y RUIZ MIGUEL, ALFONSO) (2025). Todo empezó con Elías. *El País*, 5 febrero, 52 (en <https://elpais.com/cultura/2025-02-04/todo-empezo-con-elias.html>).



Elías Díaz. Un viejo maestro para la reconstrucción de la razón

Elías Díaz. An old master for the reconstruction of reason

María del Carmen Barranco Avilés

Catedrática de Filosofía del Derecho. Departamento de Derecho
Internacional Público, Eclesiástico y Filosofía del Derecho
e Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces-Barba
de la Universidad Carlos III de Madrid
<https://orcid.org/0000-0001-5027-3750>

Fecha de recepción: 04/06/2025
Fecha de aceptación: 16/06/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. MAESTRO DE MAESTROS.—2.1. Vida y Universidad. El intelectual comprometido.—2.2. Temas en la obra de Elías Díaz.—III. LA RECONSTRUCCIÓN DE LA RAZÓN Y EL FUNDAMENTO PARA LA DEMOCRACIA.—IV. REALISMO CRÍTICO EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO.—V. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y LA LEGITIMIDAD DEL PODER.—VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN

Este trabajo pretende ser un homenaje a la trascendental figura de Elías Díaz, un «maestro de maestros» cuya vida y obra estuvieron profundamente ligadas a la historia de España y a la Historia de la Filosofía española del Derecho. Desde su modelo de intelectual comprometido, un aspecto fundamental de su legado es el esfuerzo por la «reconstrucción de la razón», que fue clave para la transición a la democracia y continúa siéndolo para su defensa.

Sus principales aportaciones se organizan en torno a tres grandes líneas de investigación: la historia del pensamiento, la Filosofía jurídica y la Filosofía política. En el ámbito filosófico-jurídico, el «realismo crítico» del autor es propuesto como alternativa al iusnaturalismo y al positivismo legalista dominantes en la cultura jurídica española durante el franquismo. En el plano de la Filosofía política, se destaca su defensa de la democracia real como el criterio último de legitimidad del poder y su caracterización Estado social y Democrático de Derecho como superación del Estado social de Derecho. La vigencia de su pensamiento reside en su capacidad para abordar los desafíos contemporáneos a la democracia y a la razón.

PALABRAS CLAVE: *Elías Díaz, pensamiento político español, legitimidad y legalidad, Estado social y democrático de Derecho.*

ABSTRACT

This paper aims to honor the transcendental figure of Elías Díaz, a «teacher of teachers» whose life and work were deeply intertwined with the history of Spain and the history of Spanish Philosophy of Law. From his model of committed intellectual, a fundamental aspect of his legacy is the effort for the «reconstruction of reason», which was crucial for the transition to democracy, and remains so for its defence.

His main contributions are organized around three major lines of research: the history of thought, legal philosophy, and political philosophy. In the philosophical-legal field, the author's «critical realism» is proposed as an alternative to the iusnaturalism and legalistic positivism dominant in Spanish legal culture during Franco's regime. In terms of political philosophy, his defense of real democracy as the ultimate criterion of legitimacy of power and his characterization of the Social and Democratic Rule of Law as a overcoming of the Social Rule of Law are highlighted. The relevance of his thought lies in its ability to address contemporary challenges to democracy and reason.

KEYWORDS: *Elías Díaz, Spanish political thought, legitimacy and legality, Democratic and social State under the rule of law.*

I. INTRODUCCIÓN

Constituye un inmenso honor y una gran responsabilidad para quien esto escribe, enfrenar el reto de trasladar en unas pocas páginas el impacto que el trabajo de Elías Díaz ha tenido en un número tan importante de juristas y en la vida pública española. Reflexionar sobre la trayectoria vital e intelectual del Profesor Elías Díaz es reflexionar sobre la Historia de España, los estudios de Derecho y la Filosofía del Derecho, pero también nos lleva a enfrentarnos a algunas de las discusiones nucleares de la disciplina y a numerosas de las cuestiones que retan a las democracias contemporáneas.

En la medida en que su vida ha sido vida universitaria y que su concepción de la Universidad y del profesorado no se entiende sino desde el compromiso, en las siguientes páginas abordaré la semblanza de Elías Díaz desde mi perspectiva, que es la de una profesora de Filosofía del Derecho que comenzó su formación en los años 90. Desde esta perspectiva, los intereses investigadores aparecen inexorablemente unidos a los problemas de la democracia española porque «todo se produce en biográficas correlaciones» (Díaz García, 2022, p. 43).

Con el objetivo de mostrar hasta qué punto las vivencias personales, la investigación y la preocupación por la democracia aparecen conectadas en Elías Díaz, organizaré el trabajo en cuatro apartados. Uno primero dedicado a ofrecer algunos datos de su biografía, a partir, fundamentalmente, de sus

propios relatos, de sus respuestas a diversas entrevistas publicadas y de diversas publicaciones que, antes que ésta que se introduce, le han rendido homenaje. De las últimas, un buen número están fechadas después del triste 3 de febrero de 2025 en el que nos dejaba —esta vez la fecha no fue un 30 de enero—, y otras fueron publicadas antes, con ocasión de distintos eventos.

Se aprovecharán estas páginas para mostrar cómo sus principales áreas de interés investigador pueden organizarse en torno a tres líneas: la historia del pensamiento, la Filosofía jurídica y política y, dentro de ésta, la reflexión sobre el Estado democrático de Derecho. Cada una de estas dimensiones de la impronta de Elías Díaz será abordada en los sucesivos apartados del presente artículo.

II. MAESTRO DE MAESTROS

2.1. Vida y Universidad. El intelectual comprometido

Nacido en Santiago de la Puebla (Salamanca) el 5 de junio de 1934, él mismo relata su vida en lo personal y en lo intelectual —desde que comenzó los estudios de Derecho en la Universidad de Salamanca en 1951, y antes, desde su nacimiento—, situándola en el contexto que le tocó vivir. Precisamente como consecuencia del contexto, aunque no hay que olvidar el peso de su personalidad, Elías Díaz ha revestido una importancia crucial y directa en la formación de, al menos, tres generaciones de filósofos y filósofos del Derecho, para quienes, sin duda, ocupa el lugar histórico de «maestro de la España Constitucional» (Zapatero, 2025). La Filosofía del Derecho española actual no puede entenderse sin referencia a Elías Díaz y Gregorio Peces-Barba, quienes supieron aprovechar «el refugio iusfilosófico de Ruiz-Giménez» (Díaz García, 2003, p. 26 y Díaz García, 2018, p. 47) para hacer frente a la Dictadura en y desde la Universidad. Ambos profesores impulsaron la renovación personal y temática que nos permite entender quiénes somos. Con esta responsabilidad, y desde esa tercera generación, abordo la semblanza de quien fuera una figura de referencia en mis inicios como estudiante de Doctorado en la Universidad Carlos III de Madrid, de la mano de Rafael de Asís y de Gregorio Peces-Barba.

Elías Díaz ha sido fundamentalmente un intelectual y un profesor comprometido. Y el compromiso y la pasión con los que abordaba la docencia y la investigación, se trasladaron también a su actividad política de socialista «militante, pero no simpatizante»¹. Bastaba escucharle en clase para que que-

¹ Descripción que frecuentemente daba de su posición política, por ejemplo, aparece recogida en su Discurso de Investidura como Doctor Honoris Causa de la Universidad Carlos III de Madrid (Díaz García, 2003, p. 221).

dase fuera de toda duda que ser universitario era para él una condición. Por ejemplo, en una entrevista 2014, el o la autora —cuyo nombre no consta— le preguntaba sobre la profesión que hubiera ejercido si no se hubiera dedicado a la universidad y el Profesor Díaz respondía lo siguiente:

«la vida académica y suelo añadir que la vida intelectual...si no hubiera estado en la Universidad, y hubiera trabajado en otro lugar, me habría faltado sin duda un elemento importantísimo, que es el contacto con vosotros, profesores y estudiantes, y con todo lo que significa la enseñanza. O sea que sí: la vida académica e intelectual porque si no hubiera tenido esto también habría tratado de escribir, de leer (¡de pensar!), de relacionarme con gentes del mundo que llamamos intelectual. Pero, desde luego, todo ello habría sido mucho más difícil y peor sin la Universidad» (Díaz García, 2014, p. 14).

En resumen, si Elías Díaz no se hubiera dedicado a la Universidad, igualmente, hubiera sido universitario.

Afortunadamente —aunque no sin dificultades, derivadas tanto del hecho de que aspiraba a obtener un puesto en aquella Universidad de la época en una disciplina por definición «crítica», como de las tentaciones que pudieron suponer los diversos ofrecimientos que recibió para dedicarse a la política militante—, Elías Díaz consiguió que su vida transcurriera vinculada a la Universidad, donde pudo realizar su vocación filosófico jurídica y política, que no científica (Weber, 1993)². Precisamente en este terreno, por referencia a Weber, propone conciliar la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción:

«Pienso... que tal vez estemos ya hoy ... en una razonable disposición para no discrepar en exceso acerca de la necesidad de intentar tener en cuenta a la vez, yendo más allá de los reduccionismos unilaterales, ambas perspectivas en debate: ética y política, principios éticos y consecuencias políticas, ética de la convicción y ética de la responsabilidad, derechos humanos y decisiones mayoritarias, libertad negativa y libertad positiva, exigencias críticas de la justicia y postulados de la legitimidad democrática (sin que por supuesto, todos esos binomios y sus correspondientes elementos sean ya, sin más, absolutamente equivalentes)» (Díaz García, 1990, p. 30)

De su trayectoria universitaria da suficiente cuenta en las abundantes entrevistas e itinerarios intelectuales: los estudios de Derecho en la Universidad de Salamanca entre 1951 y 1956; la incorporación a la Cátedra de Joaquín Ruiz Giménez ese mismo 1956 y sus estancias de estudios en Italia y Alemania durante su vida en Madrid como residente del Colegio Mayor «César Carlos» —desde 1958 a 1965, año en que contrajo matrimonio con Maite Villar—; la adjuntía en la Universidad Complutense en 1964 (Díaz García, 2018); y la costosa Cátedra que le llevó a opositar entre 1966 y 1974 y que consiguió primero

² Rafael de Asís (Asís Roig, 2025), aplicando tipología de Antonio Enrique Pérez Luño (Pérez Luño, 2000), lo sitúa entre el profesor de fondo y el profesor de forma.

en Oviedo, para regresar a la Universidad Autónoma de Madrid (1975), pasando por Valencia. En este periplo universitario, nunca dejó del todo la Autónoma de Madrid, desde que en 1971 comenzara a poner en marcha la asignatura Filosofía del Derecho en el Plan de Estudios de Derecho de esta Universidad.

Su compromiso con la democracia, como hilo conductor fundamental de sus intereses investigadores, también se expresó a través de su decisiva colaboración en *Cuadernos para el Diálogo* —que constituyó un espacio de intercambio para todas aquellas posiciones que a veces poco tenían en común «más allá de la común negación de la dictadura y la indudable afirmación de la democracia» (Díaz García, 2018, p. 48)—, su colaboración con la *Revista de Estudios Políticos* y la fundación y dirección de *Sistema*. Tal compromiso intelectual le costó el secuestro de *Estado de Derecho y Sociedad democrática* y el confinamiento en Villargordo (Jaén), al que sucedió su «exilio» a la Universidad de Pittsburg (curso 1969-1970) y una segunda comparecencia ante el Tribunal de Orden Público en 1976.

En todo este periplo, la actitud crítica y el compromiso marcan su actividad intelectual. No en vano considera como primera condición «para un recto entendimiento de la función intelectual y de la universidad misma»:

«Querer saber, *sapere aude*, “atrévete a saber” era justamente el lema de Kant para la Ilustración; atreverse a pensar por uno mismo, a conocer y conocerse mejor, empezando pues —lo cual es fundamental— por los propios límites y condicionamientos. Pero no mera acumulación, no saber por saber, sino saber también para poder hacer y, al lado de ello, para saber qué es lo que se debe hacer. En el principio era la palabra, en el principio era la acción: yo creo que en nuestra tarea se pueden y se deben conjugar juntas, dialécticamente, ambas dimensiones, teoría y praxis» (Díaz García, 2002 y Díaz García, 2003, p. 216).

Y con el objetivo de reflexionar para cambiar, mejorar, la realidad, la mediación constituye una actitud y también un recurso metodológico que, en primer lugar, le lleva, como ha sido apuntado, a ubicar la subjetividad dentro de la objetividad y, por tanto, a transitar de sus circunstancias a la realidad en que se inserta (Díaz García, 1994, p. 15). Como él mismo muestra, Alemania e Italia fueron un terreno abonado para su crecimiento intelectual, porque, como Estados que habían salido de regímenes autoritarios, suministraban referentes teóricos fundamentales para la comprensión y toma de posición en relación con la realidad española. En uno y otro caso, —*recuérdese*— *derrotados sus respectivos regímenes totalitarios, estaban (re)construyendo de nuevo en libertad sus instituciones políticas, jurídicas y sociales de auténtico carácter democrático constitucional*. (Díaz García, 2022, p. 44).

El desarrollo de su carrera académica durante la dictadura franquista y los primeros años de la democracia deja huella en su pensamiento, del mismo modo que su pensamiento resulta fundamental en estos años por su influencia intelectual y por su aportación a la renovación de la Filosofía del Derecho y, de modo

particular, a la Teoría del Derecho, que había sido desmantelada por el exilio.

Y, con posterioridad, la preocupación por la salud de la democracia siguió proyectándose hacia el que en cada momento fue su presente, sin perder de vista el futuro. Así, a propósito de sus ensayos publicados en 2003 cuya continuidad con su trayectoria pasada en los temas que en ellos aborda trata de mostrar, señala:

«pero creo que como algo inescindible, desde dentro de ese pasado, en estas páginas se mira en todo momento hacia el futuro: es decir, hacia los problemas que ineludiblemente tenemos hoy que encarar en nuestro país y/o en el mundo actual: enormes desigualdades, prepotencia de los grandes poderes (conjunción financiera, militar, industrial), violencias terrorista y contraterroristas, racismos y xenofobias, fundamentalismos religiosos o de otra índole..., así como las implicaciones de todo ello en el marco del pensamiento, de la teoría social y la filosofía ética y jurídica» (Díaz García, 2003, p. 12).

Con este gran presupuesto de la relación entre las circunstancias y la reflexión, en el apartado siguiente se presentan los temas que considero clave para una aproximación de conjunto al pensamiento de Elías Díaz.

2.2. Temas en la obra de Elías Díaz

Un elemento fundamental para la comprensión de la figura de Elías Díaz es su defensa de la conexión entre teoría y praxis. Esta idea, que comienza siendo una actitud personal, aparece reforzada a partir de sus estudios de las propuestas que surgen de la Escuela de Frankfurt, que le llevan a asumir la teoría crítica como posicionamiento teórico, además de como lección de vida. Desde esta premisa, en la nota preliminar a la edición de diversos ensayos que tituló *Un itinerario intelectual. De filosofía jurídica y política* (Díaz García, 2003, p. 11), destaca dos líneas en su trayectoria: «la historia de las ideas sociales y sus condiciones reales en la España contemporánea» y la filosofía jurídica, de la que en este artículo se van a presentar por separado la reflexión sobre el concepto de Derecho y la reflexión sobre el Estado social y democrático de Derecho.

En relación con la historia del pensamiento, tal y como se ha apuntado con anterioridad, los estudios del autor se orientan a la reconstrucción de la razón después de la ruptura que supuso el franquismo. En torno a ella ubica:

«libros y artículos sobre la influencia de la ilustración entre nosotros a través del krausismo-institucionismo, sobre las contradicciones/negaciones políticas del “alterutal” y liberal Miguel de Unamuno, o sobre los intelectuales socialistas Julián Besteiro y Fernando de los Ríos, hasta la guerra civil y la posterior recuperación del pensamiento crítico, heterodoxo, pluralista y democrático bajo/contra el franquismo, con los principales exponentes intelectuales en esa lucha por la reconstrucción de la razón, la libertad y la

democracia» (Díaz García, 2003, p. 11).

Algunas referencias que permiten rastrear el modo en que se forjan sus propuestas son *La filosofía social del krausismo español* (1973), *Ética contra política. Los intelectuales y el poder* (1990), *Los viejos maestros. La reconstrucción de la Razón* (1994) o *De la Institución a la Constitución. Política y cultura en la España del siglo XX* (2009).

Son elementos articuladores de su filosofía jurídica y política, el realismo crítico y las separaciones y mediaciones entre Derecho (validez y legalidad) y moral (justicia y legitimidad), así como la preocupación por la dimensión social del Derecho (eficacia). Su crítica a la concepción del Derecho que predominaba en las Universidades y a la exhibida por la práctica se centra en el rechazo a la conexión entre Derecho y moral que dotaba de legitimidad a la legalidad franquista.

En este sentido, el propio autor reitera en varias ocasiones como elementos que permiten entender su pensamiento filosófico jurídico:

«la opción por un realismo crítico en la caracterización del Derecho; la vinculación de fondo entre poder jurídico y poder político y social: el señalamiento de las diferencias y conexiones entre legalidad, legitimación, legitimidad: las exigencias hoy para la legitimidad y la justificación del Derecho; las correcciones al Derecho que *es* (las normas) desde el Derecho que *debe ser* (en justicia); la autonomía personal y la libertad real...como valor ético fundamental; la democracia como doble participación y las consecuentes razones del Estado democrático de Derecho» (Díaz García, 2003, p. 11).

Por la entidad de la repercusión de su trabajo en torno a la última cuestión enumerada, «la democracia como doble participación y las consecuentes razones del Estado democrático de Derecho», fundamentalmente a partir del *Estado de Derecho y Sociedad Democrática* (1966), merece la pena explorarla en un apartado diferente.

A propósito de la reflexión filosófico-jurídica, el trabajo emblemático lo constituye *Sociología y Filosofía del Derecho* (1971), escrito desde 1965 y con tres reimpressiones entre 1974 y 1977 y una segunda edición también varias veces reimpresa entre 1981 y 1992 y revisada en 1993. El éxito editorial de la obra es un indicativo de su repercusión a lo largo del tiempo (Laporta, 2009, p. 181). Las citas a *Sociología y Filosofía del Derecho* lo son precisamente a la edición de 1993, que constituyó una referencia clave en la formación de la autora y de numerosas y numerosos juristas de su generación, así como de las personas formadas por quienes dentro de este grupo, y con posterioridad, nos hemos dedicado a la docencia.

Algunas otras aportaciones en esta línea son el *Curso de Filosofía del Derecho* (1998) o *El derecho y el poder. Realismo crítico y filosofía del Derecho* (2013).

Finalmente, de nuevo en este *Sociología y Filosofía del Derecho*, pero sobre

todo en *Estado de Derecho y sociedad democrática* (1966), aborda la cuestión de la legitimidad del poder. En sus páginas defiende un concepto exigente de Estado de Derecho (Asís Roig, 1999), que no se entiende sin derechos ni sin democracia, en una fórmula en la que un Estado democrático de Derecho (con participación en los resultados, pero también en las decisiones) se propone como superación del Estado social.

Algunos otros trabajos de interés para abordar en mayor profundidad sus planteamientos con respecto a esta cuestión son *Legalidad y legitimidad en el socialismo democrático* (1978), *Socialismo en España: el partido y el Estado* (1982) o *De la maldad estatal y la soberanía popular* (1984).

En las páginas que siguen, se tratará de reconstruir las principales aportaciones de Elías Díaz en torno a estas líneas a partir del «índice de propuestas» que él mismo plantea:

«Estado democrático de Derecho, realismo crítico en cuanto a la definición/descripción del Derecho y del Estado, exigencias prescriptivas de legitimidad democrática respecto de ambos, abierta interrelación y recíproca homogeneización de tales instituciones jurídico-políticas con una bien vertebrada sociedad civil, cultura (dialéctica) de la Ilustración, razón ética, teoría (y praxis) de la justicia y de los derechos humanos fundada y derivada de la compleja, dinámica, conjunción de los valores de libertad, igualdad y solidaridad» (Díaz García, 2003, p. 213).

III. LA RECONSTRUCCIÓN DE LA RAZÓN Y EL FUNDAMENTO PARA LA DEMOCRACIA

A lo largo de la trayectoria intelectual (y vital) de Elías Díaz, un esfuerzo siempre presente ha sido el de la reconstrucción de la razón a través de la historia del pensamiento. Este es explícitamente el objetivo de uno de sus trabajos, *Los viejos maestros. La reconstrucción de la razón*, en el que rinde homenaje a algunos de los pensadores que considera referentes en esta tarea. Para cada uno de ellos destaca las enseñanzas más notables para «la laboriosa reconstrucción de la razón frente a las irracionalidades dogmáticas (religiosas, políticas, etc.) y a las sinrazones de todo tipo impuestas por la fuerza y por la propaganda monolítica en la España totalitaria salida del triunfo en la guerra civil» (Díaz, 1994, pp. 10 y 11).

En la introducción al libro citado, se refiere a una buena parte de sus principales maestros, en los que rastrea los elementos que considera de interés para su tarea de «reconstrucción de la razón», a su juicio, evidentemente necesaria en la Universidad preconstitucional, puesto que se trataba de sentar las bases que condujeron a la democracia en España. Ese empeño le acompañó también después, a lo largo de su amplia y dilatada trayectoria, puesto que en ningún momento consideró que la democracia hubiera quedado definitivamente fuera de peligro.

Una cuestión clave para comprender el uso que de las diferentes aportaciones de las que se nutre su pensamiento hizo Elías Díaz, es su apertura para utilizar los aspectos que considera más provechosos de los distintos planteamientos. Por ejemplo, en la interpretación humanista del marxismo que planteaba en las clases y que constituía un punto de partida para la articulación de la socialdemocracia, solía insistir en lo valioso de las ideas marxistas así entendidas, y, ante la posibilidad de que no fuera esa la interpretación que Marx aceptaría, puntualizaba, «peor para Marx».

Forman parte del andamiaje sobre el que construye su concepción de la democracia Francisco Giner de los Ríos, Miguel Unamuno, Fernando de los Ríos, Julián Besteiro, Joaquín Ruiz Giménez, Enrique Tierno Galván, José Luis López Aranguren, Tuñón de Lara, Felipe González Vicén, Renato Treves, Norberto Bobbio. Es imposible recapitular en el contexto de esta semblanza todas y cada una de las influencias que contribuyeron a forjar el pensamiento democrático de Elías Díaz, pero sus reflexiones contenidas en el libro de 1994 nos proporcionan una pauta sobre el modo en el que algunas de éstas se tejieron.

Es el caso Francisco Giner de los Ríos, a quien siempre admiró como modelo de intelectual comprometido en su tarea de regeneración cultural, emprendida a través de la Institución Libre de Enseñanza. Lo es también su rescate de la *alterutalidad* de Miguel Unamuno, con cuya figura se reconcilia y que le ayuda a encontrar como académico una posición que no es neutral, pero tampoco parcial.

Fernando de los Ríos y Julián Besteiro le sirven de guía para un socialismo democrático en el que coincidirá con Norberto Bobbio, por otro lado, influencia imprescindible en el desarrollo de su Filosofía jurídica, al permitirle la conexión con la Teoría del Derecho que se estaba desarrollando en Europa (fundamentalmente de Kelsen y Hart).

Con Joaquín Ruiz Giménez y con Enrique Tierno Galván mantuvo una estrecha colaboración. El primero, ya se ha dicho, hizo posible su adscripción a la Universidad como filósofo del Derecho y con él emprendió el proyecto de *Cuadernos para el Diálogo*. A partir del segundo tuvo acceso a la Filosofía analítica —y, por tanto, a la posibilidad de una Filosofía del Derecho y de la Política muy distinta de la que se estaba llevando a cabo en España—, además de al grupo socialista que lideraba.

Aun ideológicamente alejado, Elías Díaz reconoce el magisterio de Aranguren, a quien consideró «iniciador de la reflexión ética contemporánea en España, maestro de quienes han desempeñado esta actividad en las últimas décadas y pensador sobre las relaciones entre la moral y la acción política a propósito de la construcción del Estado democrático moderno» (Díaz García, 2006, p. 1) y a partir de cuyas lecturas interioriza «la democracia como moral» (Díaz García, 2007, pp. 168 y ss.). De Tuñón de Lara tomó la importancia de tener en cuenta la historicidad, así como el ejemplo del «compromiso del intelectual en su lucha contra la dictadura franquista».

Ya en el marco de la Filosofía del Derecho, alude a las enseñanzas de la Filosofía clásica alemana facilitadas por Felipe González Vicén, frente «al ius-naturalismo teocrático de la Universidad y la Academia oficial» (Díaz García, 1994, p. 12). Una importancia no menor concede a la influencia de la Sociología jurídica y al ejemplo del espíritu crítico de Renato Treves. Mención aparte, merece la relación con Norberto Bobbio, «intelectual de izquierdas siempre alerta y en productiva tensión, afrontando en todo momento los problemas que realmente hay que afrontar», que le mostró la razón, la ciencia, la democracia y la libertad como norte (Díaz García, 1994, p. 13).

En esta tarea, desarrollada a lo largo de toda su vida, le acompañaron muchos otros pensadores —como los ya aludidos de la Escuela de Frankfurt, Ernst Bloch, Habermas o el Marx en clave humanista que él veía (Díaz García, 2022, p. 45)— cuyo saber acumulado le permitió a su vez abrir otros nuevos caminos desde el convencimiento de que

«esa re-construcción de la razón no es una mera vuelta o regreso a cualquier vieja razón que hubiera sido destruida, o casi, por la sinrazón: se trata, sí de reenlazar con la razón ilustrada pero... —por decirlo de manera expeditiva— superando realmente las «patologías de la modernidad» aunque sin poder, no obstante que la fase de negación (posmodernidad y demás) sea en última instancia adecuada dirección para una razón crítica. Otra cuestión desde ahí, y desde la no reducción de la razón práctica a razón tecnocrática e instrumental, es la posibilidad de afirmar hoy (todavía hoy, algunos dirán) una bien fundada filosofía política de izquierda, es decir una ética, una cultura y —descendiendo a lo empírico— una política y una economía inspiradas con suficiente coherencia en los valores de la libertad, la igualdad y la solidaridad» (Díaz García, 1994, p. 14).

IV. REALISMO CRÍTICO EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO

El propio autor considera *Sociología y Filosofía del Derecho* como su obra de mayor interés en la trayectoria filosófico jurídica. Distingue en ella tres partes en las que, dirá después, se deja ver «que no todo derecho válido (ciencia del derecho) vale para lo mismo (sociología del derecho) ni vale lo mismo (filosofía del derecho)» (Díaz García, 2022, p. 45). De todas estas partes, interesa aquí, puesto que se trata de presentar algunas de las principales aportaciones de esta línea de investigación del autor, la dedicada a la Filosofía del Derecho.

El trabajo presenta una caracterización de la Filosofía del Derecho que es ya clásica en la disciplina y desde la que ésta se presenta como «totalización, análisis epistemológico y crítica de lo positivo» (Díaz García, 1993, p. 253). En cuanto a los temas que considera que son propios de esta aproximación a la Filosofía del Derecho, influido por Norberto Bobbio (Bobbio, 1990), pero con la pretensión explícita de asumir el carácter filosófico de la disciplina, —es

decir, de articular una Filosofía filosófica del Derecho, y no una Filosofía para juristas— enumera la Ontología jurídica, la Teoría de la Ciencia Jurídica y la Axiología Jurídica. Corresponde a la primera el estudio del «ser del Derecho», a la segunda la reflexión crítica sobre el conocimiento del Derecho y a la tercera la reflexión sobre el deber ser del Derecho. Si bien el propio autor entiende que el tema central de la Filosofía del Derecho es la Axiología, considero fundamental presentar su propuesta sobre el concepto de Derecho por la influencia que ha tenido en el desarrollo de la materia.

La concepción del Derecho que se presenta en *Sociología y Filosofía del Derecho* se desarrolla a partir de la crítica al iusnaturalismo teológico y al positivismo formalista que imperan en la Universidad y en la práctica jurídica españolas de los años 60. Elías Díaz estima que ambos planteamientos se sitúan al servicio de la misma función, «la sacralización y no puesta en cuestión del ordenamiento jurídico franquista» (Díaz García, 2003, p. 34). Esta idea está ya presente, sin la mención al franquismo, en su trabajo «Sentido político del Yusnaturalismo» (Díaz García, 1962, p. 75), en el que presenta como ejemplos de «conservadurismo» en el positivismo y en el iusnaturalismo «el del “técnico” que acepta sin protesta todo lo que es legal por el hecho de serlo, aunque se trata de algo gravemente injusto, y el “político” que está siempre dispuesto a justificar y considerar justas, de Derecho natural, todas las disposiciones legales de una autoridad».

En el trabajo de 1962, su reflexión sobre el concepto de Derecho, asume un planteamiento dualista que en alguna ocasión ha sido ubicado en el iusnaturalismo deontológico (García Manrique, 1994, p. 112). Esta posición le sirve como plataforma para la crítica de las versiones del iusnaturalismo y del positivismo que predominaban en la cultura jurídica española de la época. Por ejemplo, en su Introducción a *Crítica del Derecho Natural* (1966) afirma que «el llamado Derecho natural ha funcionado y puede de hecho funcionar como sistema de legitimidad, es decir, como sistema de valores jurídicos con pretensión de fundamentación y realización a través de un sistema de legalidad» (Díaz García, 1966, p. 9).

De este modo, y frente al «yusnaturalismo ontológico tradicional», encuentra en las aportaciones de los autores iusnaturalistas que traduce e introduce en el volumen —Perelman, Passerin d’Entreves, Bertrand de Jouvenel y Prelot— elementos que permiten articular una posición crítica con respecto al Derecho positivo en la medida en que

«admiten la expresión Derecho natural, pero, reconociendo claramente las exigencias de positividad del Derecho, parecen más bien adscribirse a una mera concepción deontológica de aquél, es decir, a un entendimiento del Derecho natural como conjunto mínimo de valores en definitiva dotados de carácter esencial y permanente, que vendrían a servir siempre como criterio de orientación y valoración para el Derecho positivo» (Díaz García, 1966, p. 11).

Por el contrario, los trabajos correspondientes a los autores positivistas

de la edición —de Kelsen, Bobbio y Eisenmann— expresan «su negativa a admitir un sistema de valores inmutables que puedan derivar del orden natural del mundo (Derecho natural deontológico)» (Díaz García, 1966, p. 11). En particular, Elías Díaz asume las críticas al iusnaturalismo por lo que se refiere a la «validez intemporal y absoluta» de los valores jurídicos, pero le parece insuficiente el relativismo axiológico claramente presente en Kelsen. Y es que, si bien acepta el pluralismo axiológico (la existencia de «diferentes sistemas de legitimidad»), defiende la necesidad de una Sociología del Derecho Natural que entre otras tareas asuma el estudio del «substrato social de los sistemas de legitimidad» y los «efectos sociales» de éstos. Y esta reflexión sobre valores, además de que puede ser descriptiva, resulta fundamental para la comprensión del Derecho, frente a la pureza metódica de Kelsen.

Con todo, no parece que en 1966 Elías Díaz tome partido por una u otra posición. Por un lado, no considera que el positivismo jurídico sea incompatible con la crítica al Derecho positivo desde los distintos sistemas de legitimidad y, por otro, rescata del «ideario yusnaturalista»

«esa idea de la dignidad de la persona humana y de la lucha por el respeto de los derechos y libertades fundamentales del hombre, idea que, ... puede aparecer y de hecho aparece, con fuerza siempre renovadora en los sectores más conscientes y responsables del iusnaturalismo, especialmente en momentos de grave peligro para esos valores centrales del hombre» (Díaz García, 1966, p. 24).

Aun cuando también advierte de que la realización de esas ideas «puede ser más fácilmente alcanzable en el marco de sistemas de legitimidad que sustituyan las insuficiencias del yusnaturalismo», tales como la interpretación del «orden natural» como «orden antiliberal» que efectúa el iusnaturalismo conservador o el paralelismo entre «orden natural» y «orden neoliberal» establecido por cierto iusnaturalismo racionalista que interpreta ambas nociones como contrarias al «orden socialista» (Díaz García, 1966, p. 24).

Los elementos conceptuales que le permiten articular su realismo crítico, se encuentran ya madurados en *Sociología y Filosofía del Derecho*. En el trabajo, frente al iusnaturalismo y al positivismo «conservadores», destaca que el Derecho es una construcción social e histórica. Se trata de «una técnica normativa que contribuya a la implantación de un determinado orden, a la realización de un determinado modelo de organización en una sociedad. Es, pues, algo situado en la historia, un resultado o producto histórico» (Díaz García, 1993, p. 11). Y estas condiciones de positividad y efectividad constituyen el punto de partida de su teoría jurídica, que, por tanto, considera realista.

Sin embargo, su realismo es crítico, por cuanto afirma:

«deberá... tomarse siempre como base de análisis el Derecho consi-

derado a la altura de nuestro tiempo, aun cuando después se trascienda ese momento de positividad y efectividad a través de una conciencia crítica superadora de las reales contradicciones internas de aquél (lo cual, desde luego, implica ya dar entrada en tal operación a los juicios de valor)» (Díaz García, 2003, p. 34).

En definitiva, si se tiene en cuenta su concepto de Derecho, Elías Díaz se sitúa en el terreno del positivismo realista, posición desde la que no renuncia a incorporar la dimensión crítica. Lo anterior le permite una más adecuada comprensión del fenómeno jurídico, en la que cobran relevancia los valores e intereses que «todo Derecho incorpora y realiza». En sus propias palabras:

«Realismo crítico, pues..., respecto de un concepto del Derecho que hace radicar la validez del ordenamiento jurídico (legalidad) en la eficacia del poder social y político, constituyente y constituido en cuanto recurso último que realmente lo respalda (legitimación), pero que —con autonomía (relativa) de esas dos instancias empíricas— pretende siempre incorporar y alegar algún tipo de legitimidad» (Díaz García, 2003, p. 233).

Como se ha señalado, la Teoría de la justicia constituye, a juicio de Elías Díaz, el «tema central» de la Filosofía del Derecho. A ella le corresponde la determinación «de la legitimidad crítica que aparece como objetivamente justa o más justa, al menos de acuerdo con unas determinadas coordenadas históricas» (Díaz García, 1993, p. 391). Si Kelsen, Bobbio y Hart son situados años después como los referentes de su teoría del Derecho, es en relación con la Teoría de la justicia donde se apoya en los «viejos maestros» a los que se hacía referencia en el apartado anterior de este trabajo.

A este respecto, plantea una serie de criterios metodológicos que se traducen en: pluralismo ideológico, la consideración de que las divergencias filosóficas son simple reflejo de la estructura económica, el libre albedrío —aunque los productos mentales estén socialmente condicionados³—, rechazo del relativismo y autocrítica y diálogo entre concepciones e ideologías para la determinación de los principios de justicia.

Y a partir de estos criterios metodológicos fundamenta su adscripción al «socialismo democrático», incluidas sus «mediaciones socialdemócratas» (Díaz García, 2022, p. 55), desde el cuál propone como valores centrales el *pluralismo crítico* y el *humanismo real* (Díaz García, 1993, p. 395).

Con estas premisas en el plano de la Teoría de la justicia, resulta completamente coherente que su defensa de la democracia sea el elemento fundamental a partir del cual se construye su propuesta del Estado de Derecho

³ Se refiere a la aceptar «lo ineludible del condicionamiento real, social, de los productos mentales» junto con «la posibilidad de una autonomía última de la decisión ética del hombre, de los seres humanos» (Díaz García, 2022, p. 55).

como fórmula para la legitimidad del poder, conforme se presentará en el siguiente apartado.

V. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DEL DERECHO Y LA LEGITIMIDAD DEL PODER

Tal y como se ha señalado que viene requerido por sus planteamientos en el plano de la Teoría de la justicia, el criterio fundamental para la legitimidad del poder en Elías Díaz es el principio de legitimidad democrática. La democracia se fundamenta en la libertad entendida como libertad de decidir y tiene como límite la necesidad de preservar la misma libre decisión. En este sentido, Elías Díaz, en la línea de Habermas (Habermas, 1994), defiende una concepción republicana de la política (Barranco Avilés, 2009, p. 93 y Saavedra, 1994, p. 98).

Así pues, y desde estas premisas, según E. Díaz, la legalidad que surge con la Revolución Francesa consigue legitimidad a pesar de consolidar el triunfo de los intereses de la burguesía, porque, además de dar entrada a los derechos humanos, es una legitimidad «democrática». La nueva legalidad recoge «supuestamente» la racionalidad del iusnaturalismo y, esto es lo importante para la argumentación del autor, se basa en la «soberanía popular» que, «aun sin sufragio universal y aun con desigualdad económico social» resulta más «razonable» que el procedimiento de adopción de decisiones en el Antiguo Régimen (Díaz García, 1984, p. 50), en este sentido, dirá que «si se acepta como legítima la legalidad es porque en el fondo, y junto a la defensa de ciertos concretos intereses, se piensa que en ella está todavía contenida una cierta y determinada legitimidad, la propia (libertad, seguridad, propiedad) de esa clase burguesa en incontenible ascenso» (Díaz García, 1984, p. 51).

Asimismo, critica la interpretación del modelo de legitimidad legal-racional formulado por Weber. En su opinión, y frente a algunas interpretaciones del autor alemán, las normas que derivan de la soberanía popular no son legítimas por ser normas, sino porque la soberanía popular como procedimiento de adopción de decisiones, «no es una instancia exclusivamente formal», y continúa

«en los estados democráticos, basados en la soberanía popular, se crean (subrayo la expresión) valores derivados de la libertad humana, base ineludible de esa soberanía popular (y como sustrato biológico, la misma vida, la existencia humana), que no se agotan o que pueden no agotarse, en modo alguno, en la mera legalidad» (Díaz García, 1984, pp. 56 y 57).

La democracia es algo más que un conjunto de «reglas del juego», se convierte en fin en sí misma; a través del principio de las mayorías, el pueblo que detenta la soberanía define los valores de la convivencia; como lí-

mites encuentra toda una serie de exigencias «lógicas» del propio principio democrático. De este modo, para Elías Díaz, los derechos sólo suponen en algún sentido límites frente a la mayoría en la medida en que coincidan con alguna de esas exigencias. En palabras del autor, «por su propia lógica interna, la regla de decisión de las mayorías, incluso convertida en ley, no puede, entre otras cosas: a) ni suprimir físicamente al discrepante (o al no discrepante); b) ni prohibir la libertad crítica y de pública expresión de ideas, opiniones y juicios; c) ni negar a los ciudadanos la participación política en comicios y libres y periódicas elecciones... y d) otras exigencias a ellas íntimamente vinculadas...no constituyen un *prius* ni un límite que se imponga desde fuera a la soberanía popular; constituyen exigencias lógicas internas de la regla de decisión mayoritaria, de la soberanía popular y de la propia legitimidad democrática. Y de ellas derivan, con ese mismo carácter, e) otros importantes derechos fundamentales que forman parte y dan pleno sentido a lo que hoy sería una teoría crítica de la justicia» (Díaz García, 1984, p. 142). En la tensión que se produce en el Estado constitucional entre democracia y derechos, la opción de Elías Díaz es clara: los derechos no suponen verdaderos «triumfos» frente a la decisión democrática, sencillamente o son producto de esta decisión —mediante la soberanía popular se decide qué derechos han de protegerse— o son condiciones para que la decisión sea efectivamente democrática.

Cualquier «límite» al principio de la regla de la decisión por las mayorías más allá de estas implicaciones «lógicas» que enumera, supone un peligro para la libertad en que la democracia se fundamenta. De este modo, y frente a quienes defienden la existencia de una «libertad negativa» previa y superior al ejercicio de la soberanía popular plantea que:

«esa “libertad negativa” o esas “libertades” no son “anteriores” ni están “por encima” de la “decisión normativa” (se entiende, suprema) ni de la “decisión popular” (de ese mismo carácter): no se olvide que se está hablando ahora exclusivamente desde la filosofía jurídica y política, con pretensión no absolutas por lo tanto; para mí aquellas se sitúan más bien en el interior mismo, en la “lógica interna” de la libertad, de la soberanía popular y de la legitimidad democrática» (Díaz García, 1984).

A grandes rasgos, las relaciones entre libertad, soberanía popular y «constitución» en E. Díaz se resumen en la siguiente cita,

«la libertad (la libertad positiva), ejerciéndose libremente —valga la aparente redundancia—, aunque no incondicionadamente, se actúa a través de la soberanía popular, la cual, cuando se trata de salir de una posición originaria, es decir, relativamente originaria, pues siempre está la historia detrás, se muestra en sus elementos básicos, podemos decir, como poder constituyente» (Díaz García, 1990, p. 34).

Es decir, en ejercicio de su libertad (autonomía), los ciudadanos constituyen el poder y le asignan funciones, pero para que la decisión sea legítima debe ser democrática en un sentido que va más allá de procedimentalmente correcta.

La concepción republicana de la política que está presente en el pensamiento de Elías Díaz se manifiesta de forma directa en su concepción del Estado de Derecho, que incluye también la democracia y los derechos humanos. Como es sabido, y frente a la formulación kelseniana, la primera frase de *Estado de Derecho y sociedad democrática* es «No todo Estado es estado de Derecho». Sólo merecerá ser llamado así el régimen que reúna una serie de características, a saber, imperio de la ley, división de poderes, legalidad de la administración (que supone actuación según ley y suficiente control judicial) y derechos fundamentales. Pero además, la ley a que se somete el poder no es cualquier ley, sino la ley producto de la voluntad general (o, mejor, de lo que más se aproxime en cada momento a la voluntad general); la división de poderes supone un sistema de contrapesos y controles mutuos que termina con el control del legislativo a través de dos mecanismos, a saber, el control de constitucionalidad y los límites inherentes a la Democracia; el control del sometimiento de la administración a la ley es judicial y los derechos fundamentales incluyen los derechos económicos, sociales y culturales y «el derecho efectivo de todos los hombres a una participación igualitaria en los rendimientos de la propiedad, que tenderá así a adoptar formas de carácter colectivo» (Díaz García, 1998, pp. 41 y 42).

La obra se publica con una finalidad muy concreta, poner de manifiesto que, a pesar de las proclamas del régimen, España no era un Estado de Derecho⁴. Más allá de la coyuntura, el autor destaca la delimitación conceptual del Estado de Derecho, el esfuerzo por diferenciar el Estado social de Derecho del Estado social autoritario, la crítica a «las insuficiencias y los fallos de fondo de la versión neocapitalista del Estado social de Derecho» y «su propuesta de sustitución por los cambios socialistas para un Estado democrático de Derecho» (Díaz García, 1998, pp. 22 y 23).

En la descripción de la evolución del Estado de Derecho que se desarrolla en el trabajo, éste surge del liberalismo, evoluciona hacia el Estado social y, señala, está por venir su transformación en Estado democrático. En la nota preliminar a la edición de 1998⁵ y de nuevo en coherencia con su concepción de la democracia, se pronuncia con desconfianza sobre «la fórmula del Estado constitucional de Derechos» en la medida en que pueda favorecer la infravaloración de las instituciones legislativas y el aumento de poder de las instancias judiciales. A propósito, afirma:

«La invocación al Estado constitucional de Derecho de ningún modo puede servir como pretexto para puentear, obviar, al Estado legislativo de

⁴ Sobre las circunstancias que rodearon la publicación y su secuestro, puede verse la nota preliminar a la séptima edición que se publicó en 1978.

⁵ La edición por la que se cita es ésta de 1998, pero antes de ella hubo dieciséis reediciones y reimpressiones.

Derecho ni puede, por tanto, valer como disfraz ideológico para un reductivo Estado judicial de Derecho, poco acorde con la legalidad (incluida la constitucional) y la democrática legitimidad» (Díaz García, 1998, pp. 14 y 15).

El Estado de Derecho surge como Estado liberal y desde el esquema de Elías Díaz resulta fundamental subrayar que los rasgos básicos de imperio de la ley, separación de poderes, control jurisdiccional de la Administración y protección de los derechos fundamentales han de estar presentes en el Estado social para poder seguir hablando de Estado de Derecho. No obstante, lo anterior, estos rasgos quedan alterados en algunos aspectos, como el fortalecimiento del ejecutivo o la multiplicación de ámbitos en los que se produce la actuación administrativa que, para asegurar el imperio de la ley, reclama el perfeccionamiento de las fórmulas de control de la actuación administrativa por los tribunales. Además, la evolución del Estado liberal de Derecho hacia el Estado social de Derecho supuso la incorporación los llamados derechos sociales, económicos y culturales a la legalidad.

El autor es crítico con el fundamento ideológico y socioeconómico del Estado social, que considera una fórmula para «compatibilizar» el capitalismo y el bienestar. El resultado es «un predominio de la administración sobre la política, un predominio de la técnica sobre la ideología» que se considera superada (Díaz García, 1998, p. 111). Se trata, por tanto, de una fórmula insuficientemente democrática, por cuanto la ciudadanía participa de los rendimientos de la producción, pero no en el control de las decisiones y «la democracia exige participación *real* de las masas, de todos, en el control de las decisiones y en los rendimientos de la producción; sin esa doble participación real no hay sociedad democrática» (Díaz García, 1998, p. 146).

Por esta razón, Elías Díaz, ya en 1966, propone una tercera fórmula del Estado de Derecho, el Estado democrático de Derecho, que supondría la superación del Estado social de Derecho. En la concepción de Elías Díaz, el Estado social constituye un momento en la transición hacia la «democracia real», y al quedar desvinculado de aquel objetivo se convierte en una prolongación del capitalismo con las consiguientes «ilegítimas e injustas desigualdades» e «insuficiencias también con respecto a la libertad». En esta acepción, por tanto, el Estado democrático sería el estadio superior del Estado social.

Por tanto, la propuesta del Estado social y democrático de Derecho, va más allá de la mera concepción del Estado social como un mecanismo de bienestar, y se plantea como una fase de transición hacia una verdadera «democracia real». Esta exigencia de una democracia más profunda y efectiva, que supere las «ilegítimas e injustas desigualdades» y las «insuficiencias con respecto a la libertad», convierte el pensamiento de Elías Díaz en un referente crucial para repensar y fortalecer los pilares de la legitimidad democrática en el siglo XXI.

En definitiva, el legado de Elías Díaz trasciende la mera erudición académica para erigirse como una guía indispensable en la comprensión y el

perfeccionamiento de la democracia. Su incansable labor en la «reconstrucción de la razón» y su defensa de un «realismo crítico» en el ámbito jurídico contribuyeron a sentar las bases para una España más democrática durante la transición y mantienen este potencial en la actualidad. De modo especial, me parece que ha de ser incorporado a la lista de maestros que han de guiarnos a la hora de enfrentar los retos contemporáneos a la democracia.

Efectivamente, la necesidad de recuperar cuestiones clave de su obra es palpable ante la proliferación de mensajes políticos en los que la razón a menudo es sustituida por la apelación a la emoción, y el descreimiento en la democracia se extiende.

En un momento en el que, además, la polarización y la desinformación amenazan los cimientos del debate público, su defensa de la «reconstrucción de la razón» cobra una relevancia ineludible. La insistencia en el «querer saber», en el «atreverse a pensar por uno mismo» y en la combinación dialéctica de teoría y praxis resuenan como un antídoto a la superficialidad y al dogmatismo. La defensa de una soberanía popular basada en la libertad humana, son esenciales frente a los fenómenos de regresión democrática y autoritarismo que aún persisten en diversas partes del mundo.

Su «realismo crítico» en la conceptualización del Derecho sigue siendo una herramienta fundamental para comprender el fenómeno jurídico más allá de dogmatismos anclados al iusnaturalismo o al iuspositivismo. La insistencia en que todo Derecho incorpora valores e intereses, y la necesidad de una crítica constante desde la justicia, son lecciones aplicables a realidades donde el Derecho puede ser instrumentalizado por poderes fácticos.

La propuesta de Elías Díaz de un «Estado social y democrático de Derecho» como superación de las insuficiencias del Estado social que demanda «doble participación» de la ciudadanía no solo en los rendimientos sino también en el control de las decisiones, continúa siendo pertinente. En un mundo con crecientes desigualdades y la concentración de poder en manos de grandes consorcios económicos y financieros, la defensa de una «democracia real» resulta un imperativo ético y político.

Finalmente, la preocupación de Díaz por problemas globales como las «enormes desigualdades, prepotencia de los grandes poderes (conjunción financiera, militar, industrial), violencia terrorista y contraterroristas, racismo y xenofobias, fundamentalismos religiosos o de otra índole» demuestra la amplitud de su visión. En un contexto actual de guerras, crímenes contra la humanidad impunes y desmantelamiento de políticas de diversidad, igualdad e inclusión, su pensamiento invita a una reflexión profunda sobre los fundamentos éticos y jurídicos que deben guiar la acción política y social.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asís Roig, Rafael de (2009). *Una aproximación a los modelos de Estado de Dere-*

- cho. Dykinson, Madrid.
- Asís Roig, Rafael de (2025). «Elías Díaz (1934-2025): Un legado de compromiso con la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos». *Derechos y Libertades*, n.º 53.
- Barranco Avilés, M. Carmen (2004). *La Teoría jurídica de los derechos fundamentales*. Dykinson, Madrid.
- Bobbio, Norberto (1990). «Naturaleza y función de la Filosofía del Derecho», en *Contribución a la Teoría del Derecho*, ed. A. Ruiz Miguel, Debate, Madrid, 1990, pp. 91-101.
- Díaz García, Elías (1962). «Sentido político del Yuso naturalismo». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 124, pp. 65-80.
- Díaz García, Elías (1966). «Introducción a la Sociología del Derecho Natural». En *Crítica del Derecho Natural*. Taurus, Madrid.
- Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, n.º 124, 1962, pp. 65-80
- Díaz García, Elías (1973). *La filosofía social del krausismo español*. Cuadernos para el Diálogo, Madrid.
- Díaz García, Elías (1978). *Legalidad y legitimidad en el socialismo democrático*. Civitas, Madrid.
- Díaz García, Elías (1982). *Socialismo en España: el partido y el Estado*. Mezquita, Madrid.
- Díaz García, Elías (1984). *De la maldad estatal y la soberanía popular*. Debate, Madrid.
- Díaz García, Elías (1990). *Ética contra política. Los intelectuales y el poder*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Díaz García, Elías (1994). *Los viejos maestros. La reconstrucción de la razón*. Alianza Universidad, Madrid.
- Díaz García, Elías (1998). *Curso de Filosofía del derecho*. Marcial Pons, Madrid.
- Díaz García, Elías (1998). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Taurus, Madrid,
- Díaz García, Elías (2002). *Discurso de investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad Carlos III de Madrid el 15 de febrero de 2002*. Disponible en <https://www.uc3m.es/conocenos/honoris-causa/profesor-elias-diaz> (último acceso 30 de mayo de 2025).
- Díaz García, Elías (2003). *Un itinerario intelectual. De filosofía jurídica y política*. Biblioteca nueva, Madrid.
- Díaz García, Elías (2006). «Aranguren: Ética y política». *Revista de Hispanismo Filosófico*, núm. 11 (2006), pp. 1-18. Revisado en Díaz García, Elías (2007). «Aranguren: Ética y política». *Revista Internacional de Pensamiento Político*. II Época, vol. 3, pp. 165-192.
- Díaz García, Elías (2009). *De la Institución a la Constitución. Política y cultura en la España del siglo XX*. Trotta, Madrid.
- Díaz García, Elías (2013). *El derecho y el poder. Realismo crítico y filosofía del Derecho*. Dykinson, Madrid.
- Díaz García, Elías (2014). «Entrevista al profesor Elías Díaz». Disponible en

- <https://repositorio.uam.es/handle/10486/8947> (último acceso 30 de mayo de 2025).
- Díaz García, Elías (2018). *Autobiografía en fragmentos. Conversación jurídico-política con Benjamín Rivaya*. Trotta, Madrid.
- Díaz García, Elías (2022). «Autonomía individual y moral universal. Un repaso autobiográfico». *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*. n.º 45. pp. 41-68.
- Laporta, Francisco (2009). «Elías Díaz y la Teoría del Derecho en España». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 19, 2009-I, pp. 181-193.
- García Manrique, Ricardo (1994). *Doxa*, n.º 15-16, pp. 109-132.
- Habermas, Jürgen (1994). «Derechos humanos y soberanía popular. Las concepciones liberal y republicana». *Derechos y Libertades*, n.º 3, pp. 215-230.
- Pérez Luño, Antonio E. (2000). «La soledad del profesor de fondo». *Sistema*. n.º 158, pp. 115 y ss.
- Saavedra, Modesto (1994). «El fundamento de la democracia en la obra de Elías Díaz». *Doxa*, n.º 15-16, pp. 95-108.
- Weber, Max (1967). *El político y el científico*, trad. Francisco Rubio Llorente, Alianza Editorial, Madrid.
- Zapatero Gómez, Virgilio (2025). *Elías Díaz. Adiós al Maestro*. 4 de febrero de 2025. Disponible en <https://virgiliozapatero.info/desde-la-orilla/elias-diaz-adios-al-maestro/> (último acceso 12 de mayo de 2025).

III

NOTAS Y DICTÁMENES RESEARCH NOTES



La inteligencia artificial en la transformación digital de los parlamentos: en busca de un modelo *ad hoc* de gobernanza

Artificial Intelligence in the digital transformation of parliaments: in search of an *ad hoc* Governance model

Esther de Alba Bastarrechea

Letrada de la Asamblea de Madrid

<https://orcid.org/0000-0002-6149-5807>

Fecha de recepción: 11/05/2025

Fecha de aceptación: 30/05/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS PARLAMENTOS: FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y RETOS INICIALES.—1.1. Introducción.—1.2. La transformación digital como fenómeno jurídico.—1.3. Fundamentos constitucionales de la digitalización parlamentaria.—1.4. Principales retos jurídicos de la digitalización parlamentaria.—1.5. El papel de los cuerpos técnicos en la transformación digital.—II. INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS PARLAMENTOS: OPORTUNIDADES, RIESGOS Y LÍMITES JURÍDICOS.—2.1. La IA como herramienta de transformación en los parlamentos.—2.2. Riesgos jurídicos derivados del uso de IA en el ámbito parlamentario.—2.3. Límites jurídicos aplicables al uso de IA en los parlamentos.—2.4. Principios éticos y guías internacionales sobre IA en parlamentos.—2.5. El papel de los cuerpos técnicos en la implantación responsable de IA.—III. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL ENTORNO PARLAMENTARIO DIGITAL: OBLIGACIONES NORMATIVAS Y DESAFÍOS OPERATIVOS.—3.1. El Parlamento como responsable del tratamiento de datos.—3.2. Principios aplicables al tratamiento parlamentario de datos personales.—3.3. Singularidades del tratamiento parlamentario de datos.—3.4. Evaluaciones de impacto y medidas de seguridad.—3.5. Derechos de los interesados y su garantía en el ámbito parlamentario.—3.6. El Delegado de Protección de Datos (DPD) en los parlamentos.—IV. EL REGLAMENTO EUROPEO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (RIA) Y SU IMPACTO EN LOS PARLAMENTOS: IMPLICACIONES JURÍDICAS, ORGANIZATIVAS Y TÉCNICAS.—4.1. Naturaleza y objetivos del RIA.—4.2. Aplicabilidad del RIA a los parlamentos.—4.3. Clasificación de sistemas de IA en función del riesgo.—4.4. Obligaciones jurídicas para los parlamentos en el uso de IA.—4.5. Impacto organizativo del RIA en los parlamentos.—V. HACIA UNA GOBERNANZA PARLAMENTARIA DE LA

INTELIGENCIA ARTIFICIAL: MODELO INSTITUCIONAL, GARANTÍAS JURÍDICAS Y COOPERACIÓN PROFESIONAL.—5.1. Fundamentos constitucionales de la gobernanza parlamentaria en la era digital.—5.2. Arquitectura institucional propuesta para la gobernanza de la IA parlamentaria.—5.3. Garantías jurídicas de un modelo parlamentario de IA.—5.4. Cooperación profesional y cultura organizativa.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El presente artículo aborda el análisis jurídico de la digitalización de los parlamentos, la incorporación de la inteligencia artificial (IA) y el cumplimiento normativo en materia de protección de datos personales en el contexto del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y del Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA). Se examinan, en primer lugar, los principios fundamentales del RGPD en su aplicación a tratamientos automatizados; en segundo término, la estructura, principios y obligaciones del RIA; en tercer lugar, las dificultades prácticas de implementación normativa en los parlamentos, incluyendo la labor de los delegados de protección de datos y la evaluación de impacto; en cuarto lugar, el papel de los parlamentos como usuarios y reguladores de IA, destacando la necesidad de un modelo ético de gobernanza tecnológica; y, finalmente, se analizan las sinergias institucionales entre cuerpos técnicos (letrados, archiveros e informáticos) como elemento clave en la integración responsable de tecnologías. El estudio concluye con una propuesta de gobernanza normativa que armoniza innovación, protección de derechos fundamentales y seguridad jurídica en el uso de la IA en el ámbito parlamentario.

PALABRAS CLAVE: *Inteligencia artificial, RGPD, RIA, protección de datos, parlamentos, gobernanza tecnológica, derechos fundamentales, evaluación de impacto, interoperabilidad institucional.*

ABSTRACT

This article presents a legal analysis of the interaction between artificial intelligence (AI) and personal data protection under the General Data Protection Regulation (GDPR) and the Artificial Intelligence Act (AI Act), with a specific application to parliamentary contexts. The paper is structured into five sections. First, it explores the core GDPR principles as applied to automated data processing. Second, it analyzes the AI Act's structure, guiding principles, and obligations framework. Third, it addresses the practical challenges of regulatory implementation in parliaments, including the role of data protection officers and impact assessments. Fourth, it examines the dual function of parliaments as both users and regulators of AI, advocating for an ethical model of technological governance. Finally, it highlights the need for institutional synergy among legal advisors, archivists, and IT professionals to ensure the responsible adoption of disruptive technologies. The study concludes with a proposal for a normative governance framework that balances innovation with fundamental rights protection and legal certainty in the use of AI within parliamentary settings.

KEYWORDS: *Artificial intelligence, GDPR, Artificial Intelligence Act, data protection, parliaments, technological governance, fundamental rights, impact assessment, institutional interoperability.*

I. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS PARLAMENTOS: FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y RETOS INICIALES

1.1. Introducción

La digitalización de los parlamentos constituye una de las manifestaciones más relevantes de la transformación institucional impulsada por la revolución tecnológica contemporánea. Esta dinámica, que va a afectar tanto a los procedimientos legislativos como a los mecanismos de interacción con la ciudadanía y a los sistemas de gestión documental, plantea exigencias jurídicas inéditas en términos de transparencia, seguridad, protección de datos personales y garantía de los derechos fundamentales¹.

Este trabajo tiene por objeto examinar los fundamentos normativos que sustentan la digitalización parlamentaria, así como identificar los principales desafíos iniciales derivados de su implementación. Se subraya de manera particular la necesidad de una actuación coordinada entre cuerpos técnicos —letrados, archiveros y personal informático— para asegurar la eficacia, legitimidad y sostenibilidad de los procesos de transformación digital.

1.2. La transformación digital como fenómeno jurídico

La transformación digital no puede ser entendida únicamente como un fenómeno técnico o administrativo. Implica, en realidad, una reconfiguración estructural del funcionamiento institucional que afecta a principios básicos como la publicidad de los actos parlamentarios, el derecho de acceso a la información, el principio de legalidad en la tramitación de procedimientos legislativos y el respeto de los derechos fundamentales, en especial el derecho a la protección de datos personales².

El fenómeno de la digitalización, en el ámbito parlamentario, debe ser enmarcado dentro de la doctrina del gobierno abierto y de la administración electrónica, categorías que han recibido respaldo normativo tanto en el derecho internacional como en el derecho interno de los Estados. En este sentido, destacan instrumentos como la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información Pública de la OEA³ y las Directrices de la Unión Interparlamentaria sobre la Democracia Electrónica Parlamentaria⁴.

¹ Cano Bazaga, E. (2021). *Gobierno abierto y transformación digital*. Aranzadi.

² De Miguel Asensio, P. (2020). *Protección de datos y derecho digital*. Thomson Reuters-Aranzadi.

³ Organización de los Estados Americanos (OEA). (2000). *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*.

⁴ Unión Interparlamentaria (UIP). (2018). *Directrices sobre la democracia electrónica parlamentaria*.

La legislación nacional también ha incorporado disposiciones que apuntalan la digitalización. En el caso español, por ejemplo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establecen un marco jurídico robusto para la transformación digital, aplicable también, en lo pertinente, a las Cámaras legislativas.

Por tanto, la digitalización parlamentaria no es un proceso opcional ni carente de regulación: constituye una obligación jurídica derivada de principios de rango constitucional y legal, cuyo incumplimiento podría comprometer la validez de los procedimientos legislativos y la vigencia de los derechos de los ciudadanos.

1.3. Fundamentos constitucionales de la digitalización parlamentaria

La digitalización debe anclarse en los principios constitucionales que rigen la actividad parlamentaria. Entre ellos, destacan:

- El principio de publicidad de los actos parlamentarios: recogido en el artículo 80 de la Constitución Española (CE), que exige que las sesiones de las Cámaras sean públicas salvo en los casos en que se acuerde lo contrario por mayoría absoluta.
- El derecho de acceso a la información pública: consagrado en el artículo 105.b) CE y desarrollado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- La protección de los datos personales: garantizada en el artículo 18.4 CE, que establece el derecho fundamental a la protección de los datos personales y la obligación de las administraciones públicas de utilizar los medios técnicos adecuados para preservar dicho derecho.

Estos principios imponen un deber de adaptación tecnológica que no puede ser eludido por los parlamentos. La omisión de medidas de digitalización que garanticen la publicidad, la transparencia o la protección de datos podría vulnerar derechos fundamentales y, en consecuencia, generar responsabilidad jurídica para las instituciones parlamentarias⁵.

En este contexto, la actuación de los parlamentos no puede limitarse a la mera informatización de procedimientos existentes, sino que debe diseñar una estrategia digital integral, que abarque tanto los aspectos tecnológicos como los organizativos y normativos.

⁵ Sáez Vacas, F. (2018). *Sociedad digital: el cambio histórico actual*. Editorial Complutense.

1.4. Principales retos jurídicos de la digitalización parlamentaria

La implementación de tecnologías digitales en los parlamentos plantea retos jurídicos de gran envergadura, entre los cuales pueden destacarse:

a) Seguridad jurídica de los procedimientos digitales

La transición de procedimientos legislativos tradicionales a formatos digitales exige asegurar su plena validez jurídica. Ello implica establecer marcos normativos claros sobre la autenticidad de los documentos electrónicos, la integridad de los registros, la conservación de las evidencias digitales y la trazabilidad de las actuaciones parlamentarias.

b) Protección de datos personales y privacidad

El tratamiento de datos personales en entornos digitales parlamentarios requiere medidas específicas de cumplimiento del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y de la normativa nacional en materia de protección de datos, como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Esto incluye la implementación de políticas de privacidad, evaluaciones de impacto, medidas de seguridad técnicas y organizativas y designación de Delegados de Protección de Datos (DPD) y la dotación a estos de medios personales y materiales adecuados para el correcto ejercicio de su función.

c) Transparencia y acceso a la información en el entorno digital

La digitalización debe potenciar la transparencia parlamentaria, facilitando el acceso ciudadano a la información en formatos accesibles, reutilizables y comprensibles. La opacidad tecnológica —por ejemplo, el uso de algoritmos no explicables en la gestión documental— podría convertirse en una nueva forma de restricción ilegítima de la información pública⁶.

d) Preservación digital y gestión documental

La conservación a largo plazo de los documentos electrónicos parlamentarios plantea problemas técnicos y jurídicos de gran complejidad, relacionados con la autenticidad, la integridad y la disponibilidad de la información. Se requiere el diseño de políticas de archivo electrónico basadas en estándares internacionales, como el modelo OAIS (Open Archival Information System) y la normativa ISO 14721.

⁶ De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2017). *La transparencia como valor constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

1.5. El papel de los cuerpos técnicos en la transformación digital

La transformación digital parlamentaria no puede ser encomendada exclusivamente a técnicos informáticos o a asesores externos. Requiere una cooperación estructurada entre distintos cuerpos profesionales:

- Letrados parlamentarios: encargados de asegurar la conformidad de los procedimientos digitales con los principios constitucionales, la legislación vigente y las reglas parlamentarias internas.
- Archiveros-documentalistas: responsables de diseñar e implementar políticas de gestión documental electrónica, garantizando la conservación, autenticidad e integridad de los registros parlamentarios.
- Informáticos parlamentarios: encargados del desarrollo, implantación y mantenimiento de las infraestructuras tecnológicas, así como de la implementación de medidas de seguridad de la información.

La colaboración interdisciplinaria es esencial para articular soluciones tecnológicas que respeten las exigencias jurídicas y archivísticas, evitando el riesgo de que la innovación tecnológica comprometa la seguridad jurídica o los derechos fundamentales.

Por tanto, la digitalización de los parlamentos, más que un desafío tecnológico, constituye un verdadero desafío jurídico y organizativo que interpela a los principios más esenciales del constitucionalismo democrático. Superar los retos que plantea exige una acción concertada basada en el respeto a los derechos fundamentales, la preservación de la seguridad jurídica, la transparencia y la colaboración interdisciplinaria de los cuerpos técnicos parlamentarios. Solo así será posible construir parlamentos digitales legítimos, accesibles y resilientes frente a las transformaciones tecnológicas futuras.

II. INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS PARLAMENTOS: OPORTUNIDADES, RIESGOS Y LÍMITES JURÍDICOS

La irrupción de la inteligencia artificial (IA) en el ámbito parlamentario representa un cambio de paradigma en la manera en que se procesan datos, se toman decisiones administrativas y se gestiona la información legislativa. Esta tecnología emergente ofrece enormes oportunidades para mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios parlamentarios, pero también introduce riesgos relevantes que afectan a derechos fundamentales y principios democráticos esenciales⁷.

⁷ Floridi, L., Cows, J., Beltrametti, M., Chatila, R., Chazerand, P., Dignum, V., ... & Vayena, E. (2018). AI4People—An Ethical Framework for a Good AI Society. *Minds and Machines*, 28(4), 689–707.

2.1. La IA como herramienta de transformación en los parlamentos

Los parlamentos están comenzando a adoptar soluciones de inteligencia artificial en múltiples áreas de su actividad institucional. Estas aplicaciones incluyen, entre otras:

- Sistemas de gestión documental inteligente: utilización de algoritmos de *machine learning* para clasificar, indexar y recuperar documentos parlamentarios de manera eficiente.
- Análisis legislativo automatizado: empleo de IA para evaluar el impacto de propuestas legislativas, identificar inconsistencias normativas y ofrecer sugerencias de mejora en los proyectos de ley.
- Asistentes virtuales: implementación de *chatbots* y asistentes conversacionales para facilitar a los ciudadanos el acceso a información parlamentaria y normativa.
- Detección de desinformación: uso de algoritmos para identificar y contrarrestar campañas de desinformación que puedan afectar al debate público o al proceso legislativo.
- Optimización de procesos administrativos internos: automatización de tareas rutinarias mediante robots de software (RPA) para mejorar la eficiencia de la gestión parlamentaria.

Estas aplicaciones muestran el potencial transformador de la IA en el entorno parlamentario, permitiendo liberar recursos humanos para tareas de mayor valor añadido y mejorar el servicio ofrecido a la ciudadanía⁸.

No obstante, su implementación sin el debido control jurídico puede derivar en riesgos graves para los derechos fundamentales y para la legitimidad de las instituciones democráticas.

2.2. Riesgos jurídicos derivados del uso de IA en el ámbito parlamentario

El despliegue de sistemas de inteligencia artificial en los parlamentos plantea riesgos de índole jurídica que deben ser cuidadosamente valorados:

- a) Opacidad algorítmica y falta de transparencia

Uno de los principales problemas asociados al uso de IA es la dificultad para comprender el funcionamiento interno de los algoritmos, fenómeno conocido

⁸ Calo, R. (2017). Artificial Intelligence Policy: A Roadmap. *University of California, Davis Law Review*, 51(2).

como «caja negra algorítmica»⁹. Esta opacidad puede comprometer el principio de transparencia parlamentaria y dificultar la rendición de cuentas.

b) Discriminación algorítmica y sesgos

Los sistemas de IA pueden reproducir y amplificar sesgos existentes en los datos de entrenamiento, generando decisiones automatizadas discriminatorias que vulneren derechos fundamentales como la igualdad ante la ley¹⁰.

c) Vulneración del derecho a la protección de datos personales

La recolección masiva de datos personales y su tratamiento mediante IA plantea riesgos elevados de injerencias ilegítimas en la privacidad, especialmente si se utilizan técnicas de elaboración de perfiles o decisiones automatizadas sin base jurídica suficiente¹¹.

d) Afectación al principio de legalidad

El uso de sistemas automatizados para tareas legislativas o administrativas debe respetar escrupulosamente el principio de legalidad. La adopción de decisiones basadas exclusivamente en algoritmos sin una intervención humana significativa podría ser incompatible con las garantías constitucionales del debido proceso.

e) Riesgos para la preservación de la memoria democrática

La utilización de IA en la gestión documental plantea interrogantes sobre la autenticidad, integridad y conservación a largo plazo de los registros parlamentarios, esenciales para la preservación de la memoria democrática.

2.3. Límites jurídicos aplicables al uso de IA en los parlamentos

Para garantizar que el uso de la inteligencia artificial en los parlamentos sea compatible con el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, deben observarse estrictos límites jurídicos, derivados tanto del derecho interno como del derecho internacional:

⁹ Burrell, J. (2016). How the machine 'thinks': Understanding opacity in machine learning algorithms. *Big Data & Society*, 3(1).

¹⁰ Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.

¹¹ Rodotà, S. (2004). *La vida y las reglas: entre el derecho y lo no justo*. Trotta.

a) Cumplimiento del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)

El RGPD establece reglas estrictas sobre el tratamiento de datos personales mediante sistemas automatizados, incluyendo:

- Principio de transparencia (art. 5 RGPD): obligación de informar claramente sobre el funcionamiento de los algoritmos y su impacto en los interesados.
- Derecho a no ser objeto de decisiones automatizadas (art. 22 RGPD): los ciudadanos tienen derecho a no ser sometidos a decisiones basadas únicamente en tratamientos automatizados que produzcan efectos jurídicos o les afecten significativamente.
- Evaluaciones de impacto (art. 35 RGPD): obligación de realizar evaluaciones de impacto en protección de datos antes de implantar tecnologías que puedan suponer un alto riesgo.

b) Principio de explicación

Los sistemas de IA empleados en el entorno parlamentario deben ser explicables, es decir, deben permitir comprender, en términos razonables, la lógica de sus decisiones o recomendaciones¹².

Este principio se deriva de los requisitos de transparencia, rendición de cuentas y no discriminación que informan tanto el derecho constitucional como la legislación ordinaria aplicable a los parlamentos.

c) Principio de intervención humana significativa

El uso de IA no debe sustituir la responsabilidad humana en los procedimientos parlamentarios. En especial, las decisiones de relevancia política o jurídica deben ser adoptadas por personas físicas debidamente autorizadas, y no por sistemas automatizados, conforme al principio de intervención humana significativa¹³.

d) Principio de finalidad y minimización de datos

Conforme al RGPD, los datos personales utilizados en sistemas de IA parlamentarios deben ser recogidos para fines específicos, explícitos y legítimos, y su tratamiento debe limitarse a lo estrictamente necesario para dichos fines (art. 5 RGPD).

¹² Goodman, B., & Flaxman, S. (2017). European Union regulations on algorithmic decision-making and a «right to explanation». *AI Magazine*, 38(3).

¹³ Comisión Europea (2021). *Proposal for a Regulation Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act)*.

e) Garantía de conservación de documentos públicos

La utilización de IA en la gestión documental debe asegurar la preservación de la autenticidad, integridad, disponibilidad y accesibilidad de los documentos públicos a largo plazo, conforme a los estándares archivísticos internacionales y a la legislación sobre patrimonio documental.

2.4. Principios éticos y guías internacionales sobre IA en parlamentos

Diversas organizaciones internacionales han emitido directrices y principios éticos aplicables al uso de IA en entornos públicos y parlamentarios. Entre ellos destacan:

- Principios de la OCDE sobre inteligencia artificial (2019): establecen que los sistemas de IA deben ser transparentes, explicables, robustos y sujetos a supervisión humana.
- Directrices de Ética de la Comisión Europea sobre IA confiable (2019): identifican requisitos esenciales como la agencia y supervisión humana, la transparencia, la diversidad y la equidad.
- Carta de Derechos Digitales de la Unión Europea: refuerza los derechos fundamentales en el entorno digital, incluyendo límites al uso de IA.

La adecuación de los parlamentos a estos principios es fundamental para preservar su legitimidad democrática en la era digital.

2.5. El papel de los cuerpos técnicos en la implantación responsable de IA

Como ha quedado expuesto más arriba, la implantación de IA en los parlamentos, al igual que en el resto de aspectos de su digitalización, exige una colaboración interdisciplinaria:

- a) Letrados parlamentarios: garantes de la legalidad, los derechos fundamentales y la calidad normativa

Los letrados parlamentarios desempeñan un papel insustituible en la integración jurídica de los sistemas de inteligencia artificial en el entorno parlamentario. Como asesores jurídicos principales de las Cámaras legislativas, les corresponde verificar que cualquier tecnología implantada respete las normas constitucionales, estatutarias y reglamentarias que rigen la acti-

vidad parlamentaria. Esta tarea se vuelve especialmente delicada cuando se introducen herramientas de IA capaces de influir directa o indirectamente en procedimientos legislativos, mecanismos de control, o en el tratamiento de datos personales.

Uno de los cometidos fundamentales de los letrados es el control de legalidad. En el caso de la IA, esto supone analizar, desde una perspectiva jurídica, los algoritmos empleados, los datos tratados y los fines perseguidos, evaluando si el sistema cumple con las exigencias del principio de legalidad, el respeto al debido proceso y la garantía de los derechos fundamentales. Los letrados deben emitir informes jurídicos sobre la procedencia de los tratamientos automatizados, identificar posibles incompatibilidades normativas y recomendar, en su caso, modificaciones reglamentarias.

Además, los letrados deben vigilar el cumplimiento del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y de la Ley Orgánica 3/2018, incluyendo la necesidad de realizar evaluaciones de impacto, delimitar las bases jurídicas del tratamiento y garantizar la intervención humana en decisiones con efectos jurídicos relevantes.

Otro ámbito clave es el de la calidad normativa, especialmente cuando se introducen sistemas de IA para analizar o redactar textos legislativos. En estos casos, los letrados deben asegurarse de que las propuestas generadas o evaluadas por algoritmos respeten los principios de jerarquía normativa, coherencia del ordenamiento y técnica legislativa, evitando que se erosionen las competencias exclusivas del legislador humano.

Por tanto, los letrados no solo son garantes de legalidad, sino actores estratégicos que deben liderar el diseño jurídico de una IA parlamentaria legítima, transparente y controlada, asegurando que la innovación tecnológica no contravenga los principios básicos del Estado de Derecho.

- b) Archiveros-documentalistas: custodios de la memoria institucional y responsables de la gestión documental fiable

En el proceso de incorporación de inteligencia artificial a los parlamentos, los archiveros-documentalistas desempeñan un papel esencial en lo que respecta a la organización, conservación y autenticidad de la información parlamentaria. Su función es especialmente crítica cuando se utilizan algoritmos para gestionar grandes volúmenes de documentos legislativos, actas, intervenciones, informes y expedientes administrativos.

Uno de los desafíos más importantes es asegurar que los sistemas de IA respeten los principios archivísticos de autenticidad, integridad, fiabilidad y accesibilidad. Esto implica que los documentos procesados por inteligencia artificial mantengan sus características esenciales para ser considerados como prueba válida de los actos parlamentarios, tanto en el presente como en el futuro. La intervención de los archiveros es indispensable para definir metadatos estructurados, normas de descripción y taxonomías que per-

mitan una clasificación automatizada sin pérdida de contexto jurídico o institucional.

En la dimensión de la preservación digital a largo plazo, los archiveros deben evaluar si los sistemas de IA cumplen con estándares internacionales como el modelo OAIS (Open Archival Information System) y con las directrices de ISO 14721. Dado que los algoritmos pueden modificar o resumir contenidos, es fundamental que existan procedimientos que garanticen la conservación del documento original, y que cualquier proceso de procesamiento automatizado deje trazabilidad completa, con constancia de las acciones realizadas.

Los archiveros también son responsables de garantizar que la transparencia documental no se vea afectada por la opacidad algorítmica. En este sentido, deben colaborar en la documentación del funcionamiento de los algoritmos empleados para la recuperación o clasificación de información, asegurando que los ciudadanos y los investigadores puedan acceder a la información de manera comprensible y fiable.

Finalmente, deben colaborar con los letrados y los técnicos informáticos para que las herramientas de IA sean diseñadas teniendo en cuenta las necesidades archivísticas desde el inicio, evitando que los desarrollos tecnológicos comprometan la conservación de la memoria institucional o el cumplimiento de la normativa sobre patrimonio documental y acceso a la información pública.

- c) Informáticos parlamentarios: diseñadores de sistemas seguros, explicables y alineados con los principios constitucionales

El personal informático de los parlamentos tiene la responsabilidad técnica de implementar y mantener los sistemas de inteligencia artificial, asegurando que estos funcionen de manera eficiente, segura y conforme a los principios legales y éticos definidos por el marco normativo. Su papel es estratégico en la fase de diseño, desarrollo, implantación y monitorización de soluciones tecnológicas que afectan al funcionamiento institucional y a los derechos de los ciudadanos.

Uno de los principales retos que enfrentan los informáticos parlamentarios es garantizar la seguridad de la información, evitando accesos no autorizados, fugas de datos o manipulaciones indebidas en los sistemas que manejan datos sensibles o registros oficiales. Esto implica la aplicación de políticas robustas de ciberseguridad, protocolos de autenticación, sistemas de cifrado y pruebas continuas de vulnerabilidades, todo ello conforme al Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y a las mejores prácticas internacionales en materia de seguridad TIC.

En lo relativo a los sistemas de IA, los informáticos deben aplicar principios de explicación y trazabilidad algorítmica, diseñando soluciones que permitan comprender y auditar los criterios mediante los cuales los algoritmos

toman decisiones o procesan información. Esto es especialmente importante en entornos parlamentarios, donde la rendición de cuentas y la transparencia institucional son pilares del sistema democrático.

También les corresponde, en estrecha colaboración con el DPD, aplicar metodologías de desarrollo que incorporen desde el inicio el enfoque «protección de datos desde el diseño y por defectos» exigido por el RGPD, lo cual supone garantizar que la protección de datos esté integrada estructuralmente en cada fase del diseño del sistema.

Por último, deben asegurar la interoperabilidad entre sistemas parlamentarios y otras plataformas públicas, garantizar el cumplimiento de estándares abiertos y contribuir al desarrollo de soluciones tecnológicas accesibles, inclusivas y alineadas con los objetivos institucionales. La colaboración continua con los letrados y archiveros resulta imprescindible para que las soluciones tecnológicas respondan no solo a criterios de funcionalidad, sino también de legalidad y sostenibilidad.

III. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL ENTORNO PARLAMENTARIO DIGITAL: OBLIGACIONES NORMATIVAS Y DESAFÍOS OPERATIVOS

La progresiva digitalización de los parlamentos y la incorporación de tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial, han multiplicado exponencialmente el volumen, la variedad y la velocidad de los datos tratados por estas instituciones. En este contexto, el tratamiento de datos personales se ha convertido en un eje central de la acción parlamentaria, no solo desde una perspectiva administrativa, sino también como garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los propios parlamentarios. La protección de datos se erige, así, en un requisito estructural del funcionamiento parlamentario en la era digital¹⁴.

En este trabajo examinaremos las obligaciones derivadas del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y de la Ley Orgánica 3/2018 en el contexto parlamentario, con especial atención a las singularidades institucionales de las Cámaras legislativas y en relación con los desafíos técnicos y organizativos que conlleva el cumplimiento efectivo de estas normas. Asimismo, propondremos criterios de actuación adaptados a la realidad institucional parlamentaria.

¹⁴ Bygrave, L. A. (2014). *Data Protection Law: Approaching Its Rationale, Logic and Limits* (2nd ed.). Oxford University Press.

3.1. El Parlamento como responsable del tratamiento de datos

Los parlamentos, en tanto órganos constitucionales dotados de autonomía organizativa, son considerados responsables del tratamiento de datos personales en los términos del artículo 4.7 del RGPD. Esta responsabilidad implica que deben determinar los fines y medios del tratamiento, asumiendo directamente las obligaciones legales derivadas del marco normativo de protección de datos.

La actividad parlamentaria implica múltiples tratamientos de datos personales, entre los cuales pueden destacarse:

- Registro y publicación de iniciativas parlamentarias, preguntas, intervenciones y votos nominativos.
- Gestión administrativa del personal, tanto parlamentario como de apoyo técnico.
- Tramitación de solicitudes de información ciudadana.
- Gestión de archivos audiovisuales de sesiones parlamentarias.
- Aplicación de herramientas de inteligencia artificial y análisis de datos.

Dada la naturaleza pública y constitucional de los parlamentos, la legitimidad de estos tratamientos suele estar amparada en misiones de interés público o en el ejercicio de poderes públicos, conforme al artículo 6.1.e) del RGPD. No obstante, esta base jurídica no exime del cumplimiento de los principios rectores de la normativa de protección de datos.

3.2. Principios aplicables al tratamiento parlamentario de datos personales

El RGPD establece una serie de principios fundamentales que deben observarse en todo tratamiento de datos personales, también en el contexto parlamentario. Estos principios son:

- a) Licitud, lealtad y transparencia (art. 5.1.a RGPD)

El tratamiento debe ser legítimo, leal y transparente con respecto a los interesados. En el caso parlamentario, esto implica garantizar que los ciudadanos, parlamentarios y trabajadores conozcan claramente qué datos se recogen, con qué fines, durante cuánto tiempo se conservan y con qué medidas de seguridad se protegen (arts. 13 y 14 RGPD). Las políticas de privacidad institucionales deben ser accesibles, comprensibles y actualizadas.

b) Limitación de la finalidad (art. 5.1.b RGPD)

Los datos solo pueden tratarse para fines determinados, explícitos y legítimos. En los parlamentos, esto exige delimitar con precisión los objetivos de cada tratamiento, evitando usos secundarios incompatibles, como la reutilización de grabaciones parlamentarias para fines comerciales o partidistas.

c) Minimización de datos (art. 5.1.c RGPD)

Deben tratarse únicamente los datos estrictamente necesarios para los fines perseguidos. La incorporación de sistemas de IA puede inducir a una sobre-recolección de datos («data creep»), por lo que resulta esencial diseñar sistemas con enfoque de minimización por defecto.

d) Exactitud (art. 5.1.d RGPD)

Los datos deben ser exactos y estar actualizados. Esto es relevante en registros públicos parlamentarios, ya que la publicación de información inexacta sobre votaciones o iniciativas puede tener consecuencias reputacionales y jurídicas.

e) Limitación del plazo de conservación (art. 5.1.e RGPD)

Los datos no deben conservarse más tiempo del necesario. En el ámbito parlamentario, esta obligación debe compatibilizarse con las exigencias archivísticas de conservación permanente de ciertos documentos como patrimonio documental público.

f) Integridad y confidencialidad (art. 5.1.f RGPD)

Deben adoptarse medidas técnicas y organizativas adecuadas para proteger los datos frente a accesos no autorizados, pérdida o destrucción. La seguridad de los sistemas digitales parlamentarios debe ser máxima, habida cuenta de la sensibilidad institucional de muchos de sus datos.

g) Responsabilidad proactiva (*accountability*) (art. 5.2 RGPD)

El responsable debe ser capaz de demostrar el cumplimiento de todos estos principios. Esto implica una gestión activa de cumplimiento, incluyendo documentación, auditorías internas, y formación continua del personal parlamentario.

3.3. Singularidades del tratamiento parlamentario de datos

El cumplimiento del RGPD en el contexto parlamentario presenta peculiaridades relevantes, derivadas de la especial posición constitucional de las Cámaras legislativas y de su autonomía institucional.

- a) Autonomía normativa, pero plena sujeción al control externo pleno

A diferencia de las Administraciones públicas ordinarias, los parlamentos gozan de autonomía para regular sus propios procedimientos internos, no obstante, ello no plantea interrogantes sobre la aplicación directa de determinadas obligaciones del RGPD, como la supervisión por parte de las autoridades de control (AEPD y autoridades autonómicas de protección de datos).

- b) Tratamientos derivados del ejercicio de la función parlamentaria

Cuando el tratamiento de datos personales se produce directamente en el ejercicio de funciones legislativas o de control político (por ejemplo, publicación de intervenciones o registro de votos), existe un interés constitucional superior que puede modular la aplicación de ciertos derechos individuales, como el derecho de supresión o rectificación.

- c) Difusión de datos a través de canales institucionales

La obligación de publicidad parlamentaria puede entrar en tensión con los principios de minimización y confidencialidad. Es fundamental que los canales institucionales (webs, archivos audiovisuales, redes sociales) se gestionen conforme a directrices claras sobre qué información puede y debe ser difundida y durante cuánto tiempo, procurando, al mismo tiempo, que la base legitimadora del tratamiento sea clara, transparente y pública.

- d) Tratamiento de datos de menores, colectivos vulnerables o personas en situaciones sensibles

Las comparecencias parlamentarias o la actividad institucional pueden implicar la mención de datos sensibles o la participación de personas en situación de especial protección. En estos casos, se requiere una protección reforzada conforme al artículo 9 del RGPD y a los principios de ética institucional. Ello no obstante, la libertad de expresión inherente al debate parlamentario y la utilización de vídeos y presentaciones que sustituyen, en ocasiones, a las intervenciones de viva voz, hacen que las medidas técnicas y organizativas adoptadas por los parlamentos puedan llegar a ser insuficientes para la salvaguarda de los datos personales, siendo necesario responsabilizar también al compareciente del necesario respeto a la protección de datos de terceros.

3.4. Evaluaciones de impacto y medidas de seguridad

Uno de los instrumentos clave para garantizar el cumplimiento normativo en el ámbito parlamentario es la realización de Evaluaciones de Impacto en Protección de Datos (EIPD). El artículo 35 del RGPD exige llevarlas a cabo cuando el tratamiento pueda entrañar un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, especialmente cuando se utilicen nuevas tecnologías.

En el entorno parlamentario, deben considerarse de alto riesgo, entre otros:

- El uso de algoritmos para analizar la actividad legislativa.
- La publicación en línea de grandes volúmenes de datos personales no anonimizados.

Las EIPD deben ser elaboradas por un equipo interdisciplinar que incluya al DPD, a responsables jurídicos (letrados) y a expertos técnicos (informáticos), así como a los archiveros-documentalistas cuando el tratamiento afecte a fondos documentales. Esta colaboración garantiza una visión holística del riesgo y permite diseñar medidas de mitigación eficaces.

Entre las medidas técnicas y organizativas que deben implementarse en entornos parlamentarios destacan:

- Segmentación de accesos y control de privilegios.
- Registro de actividades de tratamiento.
- Cifrado de bases de datos sensibles.
- Trazabilidad y auditoría de las operaciones algorítmicas.
- Protocolos de anonimización o seudonimización de datos en registros públicos.

3.5. Derechos de los interesados y su garantía en el ámbito parlamentario

El RGPD reconoce a los ciudadanos una serie de derechos en relación con sus datos personales, entre los que se incluyen el derecho de acceso, rectificación, supresión (derecho al olvido), limitación del tratamiento, portabilidad y oposición (arts. 15 a 21 RGPD). La efectividad de estos derechos en el entorno parlamentario presenta particularidades derivadas de la tensión entre el principio de transparencia institucional y la protección individual.

a) Derecho de acceso

Todo interesado puede solicitar información sobre si sus datos están siendo tratados por el parlamento, los fines de dicho tratamiento, su origen y

los destinatarios. Para garantizar su ejercicio, las instituciones parlamentarias deben disponer de procedimientos ágiles y accesibles, lo que incluye la habilitación de canales electrónicos seguros para la presentación de solicitudes y la verificación de identidad.

b) Derecho de rectificación y supresión

Si bien estos derechos son plenamente exigibles en el ámbito administrativo parlamentario (por ejemplo, en la gestión de recursos humanos), su aplicación a contenidos derivados de la función parlamentaria (intervenciones, votaciones, publicaciones en diarios de sesiones) debe valorarse con cautela. En algunos casos, como se ha señalado, puede prevalecer el interés público en la preservación del contenido original, por lo que la supresión podría no proceder.

c) Derecho de oposición y tratamiento automatizado

El artículo 22 del RGPD prevé que los interesados puedan oponerse a decisiones basadas únicamente en tratamientos automatizados, incluida la elaboración de perfiles. Si se emplean sistemas de IA en la tramitación de información ciudadana o en procesos internos, el parlamento debe garantizar que no se adopten decisiones con efectos jurídicos sin intervención humana significativa y que se respeten los derechos de impugnación y revisión.

d) Derecho a la información

Uno de los aspectos clave en el cumplimiento del RGPD es proporcionar información clara, completa y actualizada sobre los tratamientos realizados. Para ello, los parlamentos deben desarrollar registros públicos de actividades de tratamiento, avisos de privacidad específicos por área, y materiales divulgativos adaptados a distintos perfiles de usuarios (ciudadanos, trabajadores, parlamentarios, proveedores).

3.6. El Delegado de Protección de Datos (DPD) en los parlamentos

El DPD es una figura clave en la gobernanza de la privacidad y la protección de datos. Su designación es obligatoria en el sector público conforme al artículo 37.1.a) del RGPD, y su perfil debe reunir independencia funcional, conocimientos especializados y capacidad operativa. En los parlamentos, el DPD debe actuar como un puente entre los distintos cuerpos técnicos, asegurando el cumplimiento normativo de forma transversal.

Las funciones del DPD incluyen:

- Asesorar a los responsables y encargados del tratamiento.
- Supervisar el cumplimiento del RGPD y de las políticas internas.
- Coordinar evaluaciones de impacto.
- Actuar como punto de contacto con la autoridad de control.
- Promover la cultura de protección de datos a través de formación y sensibilización.

En los parlamentos, su independencia debe ser garantizada también frente a los órganos políticos, lo que refuerza su papel institucional como garante del derecho fundamental a la protección de datos. En algunos casos, como en el Parlamento Europeo o en el Bundestag alemán, se han consolidado estructuras de gobernanza robustas con unidades internas de protección de datos dotadas de autonomía y recursos, situación muy alejada de la existente en los parlamentos españoles, donde los DPD, además de sus funciones propias, realizan otras funciones adicionales, con merma de su tiempo para la supervisión y el asesoramiento en protección de datos y carecen de recursos adecuados para el correcto desempeño de esta actividad que, a menudo, se considera accesorio y no principal. Sin embargo, el tratamiento de datos personales en el contexto de la actividad parlamentaria digital representa uno de los desafíos jurídicos más complejos de nuestro tiempo. La aplicación del RGPD y de la legislación nacional exige adaptar los principios generales de protección de datos a la singular naturaleza institucional de los parlamentos, conjugando la transparencia y publicidad propias de la función parlamentaria con la protección de la intimidad, la seguridad de la información y la dignidad de las personas.

Este equilibrio requiere no solo un marco normativo claro, sino también una gestión organizativa eficaz, basada en la colaboración entre cuerpos técnicos (letrados, archiveros, informáticos) y en el liderazgo del DPD. A medida que se incorporen tecnologías cada vez más sofisticadas —como la inteligencia artificial o el análisis predictivo—, la necesidad de un enfoque proactivo, ético y jurídicamente robusto se vuelve aún más acuciante.

En definitiva, proteger los datos personales en el entorno parlamentario no es solo una obligación legal: es una condición de posibilidad para la legitimidad democrática en la era digital.

IV. EL REGLAMENTO EUROPEO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL (RIA) Y SU IMPACTO EN LOS PARLAMENTOS: IMPLICACIONES JURÍDICAS, ORGANIZATIVAS Y TÉCNICAS

La reciente aprobación del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial (RIA) por parte de la Unión Europea marca un hito normativo de primer orden. Se trata del primer marco legal integral a nivel mundial que regula el desarrollo, comercialización y uso de sistemas de inteligencia artificial, adoptando un enfoque basado en el riesgo para garantizar que estos sistemas respeten los derechos fundamentales, la seguridad y los valores democráticos¹⁵.

Aunque el RIA se ha concebido principalmente para operadores económicos, sus disposiciones resultan plenamente aplicables también a entidades del sector público, incluidos los parlamentos nacionales y regionales, en la medida en que desarrollen, adquieran o utilicen sistemas de IA en el ejercicio de sus funciones administrativas o de apoyo institucional.

Esta sección analiza las implicaciones del RIA para los parlamentos, desde una triple perspectiva: jurídica, en cuanto a las obligaciones normativas que impone; organizativa, respecto a los cambios que exige en las estructuras y procesos internos; y técnica, en relación con los criterios de diseño, auditoría y supervisión de los sistemas de inteligencia artificial utilizados en el entorno parlamentario.

La relativamente reciente aprobación del RIA ha determinado la ausencia de abundante bibliografía acerca de su implantación en el entorno parlamentario, por lo que en el desarrollo sucesivo del presente trabajo nos ceñiremos a las referencias oportunas al propio RIA y al desarrollo de sugerencias propias basadas en la normativa que consideramos de aplicación.

4.1. Naturaleza y objetivos del RIA

El RIA establece un marco armonizado para el desarrollo y utilización de sistemas de IA en la Unión Europea. Su objetivo es doble: por un lado, fomentar la innovación responsable y el liderazgo tecnológico europeo en el campo de la IA y por otro, prevenir los riesgos que los sistemas de IA pueden suponer para los derechos fundamentales, la seguridad, la democracia y el Estado de Derecho.

Para ello, el Reglamento introduce un sistema de clasificación por niveles de riesgo, aplicando exigencias más estrictas a los sistemas de alto riesgo,

¹⁵ Comisión Europea. (2021). *Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act)*, COM(2021) 206 final.

prohibiendo determinadas aplicaciones nocivas y estableciendo obligaciones horizontales de transparencia y supervisión.

Entre los principios que guían el Reglamento IA destacan:

- Respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.
- Transparencia, trazabilidad y explicación de los sistemas de IA.
- Supervisión humana significativa.
- Proporcionalidad y minimización de riesgos.
- Seguridad y solidez técnica.

4.2. Aplicabilidad del RIA a los parlamentos

Aunque los parlamentos disfrutan de un estatuto institucional autónomo, el RIA les resulta aplicable cuando actúan como usuarios o desarrolladores de sistemas de IA en el ejercicio de funciones administrativas, especialmente en las áreas de:

- Gestión documental y archivística.
- Tramitación automatizada de solicitudes ciudadanas.
- Análisis predictivo de textos legislativos.
- Asistentes virtuales para consulta normativa.
- Sistemas de vigilancia física (por ejemplo, control de accesos mediante IA).

Es importante subrayar que las funciones estrictamente legislativas (como el debate, la votación o la iniciativa legislativa) no están directamente sujetas al Reglamento, conforme al principio de separación de poderes. No obstante, el uso de sistemas de IA en tareas de apoyo técnico o administrativo a esas funciones sí puede estarlo, lo que obliga a delimitar claramente los ámbitos de aplicación interna.

En consecuencia, las Mesas de las Cámaras y las unidades de innovación tecnológica deben adoptar medidas para asegurar el cumplimiento del RIA en los procesos institucionales que involucren inteligencia artificial, garantizando una separación funcional y normativa entre las tareas parlamentarias puras y las funciones administrativas sujetas a regulación.

4.3. Clasificación de sistemas de IA en función del riesgo

El elemento central del RIA es su clasificación de los sistemas de IA según el nivel de riesgo que presentan para los derechos y la seguridad. Esta categorización condiciona el régimen jurídico aplicable y tiene repercusiones directas en los entornos parlamentarios:

a) Sistemas prohibidos (art. 5 RIA)

Se prohíben determinados sistemas de IA por considerarse incompatibles con los valores europeos, como:

- Sistemas de puntuación social masiva.
- Manipulación cognitiva subliminal.
- Identificación biométrica remota en tiempo real en espacios públicos (con excepciones).

Los parlamentos deben garantizar que no adquieren ni integran indirectamente este tipo de sistemas, incluso cuando provengan de proveedores externos.

b) Sistemas de alto riesgo (arts. 6 a 29 RIA)

Incluyen los sistemas utilizados en infraestructuras críticas, educación, empleo, servicios públicos y administración pública. En el caso parlamentario, podrían ser considerados de alto riesgo:

- Sistemas de IA que analicen o clasifiquen intervenciones parlamentarias.
- Plataformas que gestionen datos personales sensibles o votaciones internas.
- Aplicaciones de análisis predictivo legislativo con incidencia directa en decisiones administrativas.

Estos sistemas están sujetos a exigencias estrictas: registro obligatorio, gestión del ciclo de vida del sistema, gobernanza de datos, documentación técnica, supervisión humana y evaluación ex ante del impacto.

c) Sistemas de riesgo limitado o mínimo

Para herramientas como *chatbots* institucionales o sistemas de clasificación documental sin efectos jurídicos, el Reglamento establece obligaciones atenuadas: principalmente información clara al usuario y medidas de transparencia algorítmica.

Los parlamentos deben realizar un mapeo interno de los sistemas de IA empleados, clasificándolos conforme a estas categorías y aplicando los requisitos correspondientes, bajo la supervisión del órgano competente de cumplimiento normativo.

4.4. Obligaciones jurídicas para los parlamentos en el uso de IA

Cuando los parlamentos utilicen o desarrollen sistemas de inteligencia artificial que encajen en las categorías reguladas por el Reglamento IA, adquieren una serie de obligaciones jurídicas específicas, que requieren un rediseño profundo de los procedimientos técnicos, jurídicos y organizativos.

a) Evaluación de conformidad y documentación técnica

Los parlamentos deben realizar una evaluación de conformidad previa al uso de sistemas de IA de alto riesgo, lo que implica:

- Verificar que el sistema cumple con los requisitos esenciales del RIA (calidad de los datos, trazabilidad, seguridad, supervisión humana, etc.).
- Elaborar una documentación técnica detallada, incluyendo su arquitectura, fuentes de datos, lógica algorítmica, mecanismos de corrección y medidas de mitigación de riesgos.
- Mantener registros de uso, con trazabilidad completa de cada fase de desarrollo, implementación y operación.

b) Gestión de riesgos y gobernanza de datos

El Reglamento obliga a establecer sistemas internos de gestión de riesgos, que identifiquen, evalúen y mitiguen los posibles efectos adversos de la IA en los derechos fundamentales y en la seguridad institucional.

Esto implica adoptar políticas de:

- Calidad y representatividad de los datos utilizados.
- Detección y corrección de sesgos algorítmicos.
- Pruebas periódicas de robustez, resiliencia y precisión del sistema.
- Auditorías internas o externas independientes sobre el funcionamiento del sistema.

c) Supervisión humana significativa

Todo sistema de IA debe estar sometido a una supervisión humana efectiva, que permita intervenir o revertir decisiones automatizadas. En el contexto parlamentario, esto requiere:

- Formación específica del personal responsable de los sistemas de IA.
- Procedimientos claros de revisión humana ante decisiones críticas.
- Limitaciones al uso de IA sin intervención previa en procedimientos sensibles (como licitaciones, nombramientos, gestión de personal o análisis de propuestas legislativas).

d) Transparencia y deber de información

El RIA impone el deber de garantizar que los usuarios —internos o externos— sean conscientes de que están interactuando con un sistema de inteligencia artificial.

Esto incluye:

- Etiquetado claro de los sistemas automatizados.
- Políticas de transparencia algorítmica accesibles y comprensibles.
- Explicación del funcionamiento básico del sistema y de sus impactos previsibles.

e) Designación de personas o unidades de cumplimiento

Las entidades sujetas al Reglamento deben designar oficiales o unidades responsables del cumplimiento normativo en materia de IA. En el ámbito parlamentario, esta función puede recaer en una unidad conjunta entre servicios jurídicos, informáticos y el Delegado de Protección de Datos, o bien en una Oficina Técnica de Supervisión Algorítmica, similar a la prevista en algunas administraciones públicas europeas.

4.5. Impacto organizativo del RIA en los parlamentos

La aplicación del Reglamento IA exige a los parlamentos reformular su estructura organizativa interna, de forma que puedan asumir de manera eficaz las nuevas obligaciones. Esto supone:

a) Creación de protocolos internos

Los parlamentos deben adoptar protocolos institucionales para el uso de IA, que regulen:

- La adquisición de soluciones externas.
- Los procedimientos de evaluación de conformidad.
- La gestión de incidencias o brechas de funcionamiento.
- Las relaciones con los proveedores y la supervisión de contratos tecnológicos.

b) Capacitación del personal jurídico y técnico

La implementación responsable de IA requiere una formación transversal:

- Los letrados parlamentarios deben adquirir competencias en gobernanza algorítmica y supervisión jurídica de sistemas inteligentes.
- Los informáticos parlamentarios deben especializarse en cumplimiento normativo, seguridad funcional y documentación algorítmica.

- Los archiveros-documentalistas deben garantizar la conservación y trazabilidad de los *outputs* generados por IA, asegurando que los documentos producidos son auténticos, íntegros y susceptibles de ser archivados conforme a los estándares legales.

c) Gobernanza ética de la IA

Más allá del cumplimiento normativo, los parlamentos, dada su función representativa de la ciudadanía, están llamados a convertirse en referentes éticos en el uso de tecnología, lo cual implica:

- Adoptar cartas o códigos éticos sobre el uso de IA.
- Establecer comités internos de evaluación ética.
- Promover el uso de IA como instrumento de fortalecimiento democrático y no como mera herramienta de eficiencia técnica.

La entrada en vigor del RIA inaugura una nueva etapa en la gobernanza jurídica de las tecnologías emergentes, que afecta de manera directa a las instituciones parlamentarias. A partir de ahora, los parlamentos no solo deberán ser espacios de debate legislativo sobre los desafíos éticos y sociales de la IA, sino también sujetos activos de cumplimiento normativo cuando utilicen estas tecnologías en sus procesos administrativos o de apoyo institucional.

El Reglamento impone un conjunto de obligaciones complejas —evaluaciones de riesgo, supervisión humana, transparencia, documentación técnica, gobernanza de datos— que obligan a los parlamentos a desarrollar capacidades organizativas y técnicas especializadas. Esta exigencia se articula con el principio de responsabilidad proactiva, de modo que no basta con reaccionar ante fallos o incidentes, sino que debe anticiparse el riesgo desde el diseño mismo de las soluciones tecnológicas (*AI by design*).

La correcta implementación del RIA exige, en consecuencia, una actuación coordinada e interdisciplinaria entre los cuerpos técnicos parlamentarios: los letrados deben interpretar y aplicar el marco normativo europeo e interno, estableciendo límites funcionales a los usos institucionales de la IA; los informáticos parlamentarios deben garantizar la seguridad, trazabilidad y explicación de los sistemas, alineándolos con los principios constitucionales y los archiveros-documentalistas deben asegurar la preservación, clasificación y accesibilidad de los resultados generados por la IA, evitando su opacidad.

Además, los parlamentos deben asumir un rol ejemplar en el uso democrático de la inteligencia artificial, tanto por su función representativa como por su dimensión simbólica como garantes del Estado de Derecho. El RIA ofrece una oportunidad para avanzar hacia una institucionalidad tecnológica más ética, transparente y jurídicamente robusta. Aprovechar esta oportunidad exige voluntad política, pericia técnica y liderazgo normativo.

V. HACIA UNA GOBERNANZA PARLAMENTARIA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: MODELO INSTITUCIONAL, GARANTÍAS JURÍDICAS Y COOPERACIÓN PROFESIONAL

La consolidación de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial en los entornos parlamentarios ha generado no solo una transformación funcional de las instituciones, sino también una creciente necesidad de establecer marcos de gobernanza interna que aseguren el cumplimiento normativo, la protección de los derechos fundamentales y la sostenibilidad institucional de los procesos digitales.

En este contexto, el simple cumplimiento formal del RGPD o del RIA no resulta suficiente: se requiere el diseño e implantación de un modelo institucional propio, específico para los parlamentos, que combine principios jurídicos, estructuras organizativas y competencias técnicas, orientado a garantizar una gobernanza ética, transparente y legítima de la IA en el ejercicio de la función pública parlamentaria.

Esta sección propone una arquitectura de gobernanza para los parlamentos que integre criterios legales, buenas prácticas institucionales, mecanismos de control y colaboración interdisciplinaria, tomando como referencia las mejores experiencias comparadas y las exigencias del constitucionalismo digital.

5.1. Fundamentos constitucionales de la gobernanza parlamentaria en la era digital

La construcción de un modelo institucional de gobernanza de la IA en los parlamentos debe basarse en los principios constitucionales que estructuran el poder legislativo y su función de representación democrática. Entre ellos destacan:

- Soberanía popular y representación política (art. 1.2. 23.1 y 66 CE): la inteligencia artificial no puede sustituir la deliberación humana ni la función representativa de los parlamentarios.
- Legalidad, publicidad y transparencia (arts. 9.3 y 80 CE): las decisiones adoptadas mediante sistemas de IA deben cumplir con los principios de publicidad y trazabilidad.
- Derechos constitucionales (arts. 18.4 y 105 CE): toda solución tecnológica debe respetar la privacidad, el derecho a la protección de datos y el derecho de acceso a la información pública.
- Autonomía parlamentaria: garantía institucional que permite a las Cámaras dotarse de su propia organización y normas internas, lo cual les habilita a establecer estructuras específicas de gobernanza digital.

Sobre estos principios se articula la necesidad de institucionalizar mecanismos internos que no solo gestionen los aspectos tecnológicos, sino que actúen como garantes del modelo constitucional en el entorno digital parlamentario.

5.2. Arquitectura institucional propuesta para la gobernanza de la IA parlamentaria

Se propone un modelo estructurado en torno a cinco ejes institucionales interconectados, cuya función conjunta garantice la aplicación ética, jurídica y técnicamente robusta de la IA en los parlamentos:

a) Oficina de Tecnología y Ética Parlamentaria

Sería un órgano de nueva creación, de carácter técnico y autónomo, cuya misión sería:

- Evaluar los riesgos éticos, jurídicos y sociales de los sistemas de IA utilizados en el parlamento.
- Emitir dictámenes preceptivos sobre proyectos tecnológicos.
- Establecer criterios éticos vinculantes para el diseño y uso de IA.
- Actuar como canal institucional de transparencia algorítmica.

Este órgano podría integrarse dentro de la Secretaría General o funcionar como unidad transversal al servicio de todas las dependencias parlamentarias. Su composición debería ser interdisciplinar, incluyendo juristas, expertos en ética digital, archiveros, informáticos y, eventualmente, miembros de la Mesa de la Cámara.

b) Comité de Supervisión Algorítmica

Inspirado en modelos como el *Algorithmic Accountability Committee* del Reino Unido, este comité se encargaría de:

- Aprobar los planes de uso de IA en entornos parlamentarios.
- Supervisar su implementación conforme a principios constitucionales.
- Garantizar la trazabilidad, reversibilidad y explicación de los sistemas.

Podría estar adscrito a la Mesa del Parlamento o a la Secretaría General y contar con participación plural: DPD, letrados y técnicos informáticos.

c) Delegación de Protección de Datos y Transparencia Tecnológica

La figura del DPD como órgano unipersonal resulta insuficiente en el entorno de la digitalización parlamentaria con la incorporación de herramientas de IA, por ello, debe reforzarse como una unidad administrativa

colegiada, con funciones específicas en el entorno de la IA, adscribiéndole funciones como:

- Supervisar los tratamientos automatizados y realizar evaluaciones de impacto.
- Velar por el respeto al principio de intervención humana significativa.
- Informar sobre incidentes o brechas de seguridad en sistemas de IA.
- Coordinar con autoridades de control como la AEPD o las autoridades autonómicas de protección de datos.

Esta delegación debería disponer de medios personales y materiales suficientes y autonomía operativa, con acceso a toda la información relativa a proyectos de IA institucionales.

d) Colaboración de los servicios técnicos

Los cuerpos de letrados, archiveros documentalistas y técnicos informáticos deberían constituir un núcleo funcional de implementación responsable de los proyectos de IA, garantizando desde sus respectivos ámbitos:

- Conformidad normativa y coherencia jurídica (letrados).
- Seguridad técnica y trazabilidad (informáticos).
- Preservación documental y accesibilidad (archiveros).

Su coordinación efectiva exige espacios formales de trabajo conjunto, protocolos interdepartamentales y formación cruzada.

e) Red parlamentaria de cooperación tecnológica

En la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (CO-PREPA) se ha acordado la creación de una plataforma común para poder subir y compartir herramientas tecnológicas. A ello se podría añadir la creación de una red interparlamentaria de intercambio de buenas prácticas en gobernanza de IA, integrada por Cámaras legislativas nacionales y regionales, con participación en foros como la UIP, la OCDE o la Comisión de Venecia.

Esta red permitiría generar sinergias, evaluar modelos regulatorios compartidos y promover estándares comunes de gobernanza digital parlamentaria.

5.3. Garantías jurídicas de un modelo parlamentario de IA

Todo modelo institucional de gobernanza tecnológica debe estar sustentado por un conjunto de garantías jurídicas, que aseguren su legitimidad y su conformidad con los principios constitucionales y europeos. Estas garantías pueden articularse en distintos niveles:

a) Garantías normativas

Los parlamentos deben dotarse de normas internas específicas sobre el uso de inteligencia artificial, integradas en su Reglamento parlamentario o como normativa sectorial. Estas normas deberían:

- Definir con claridad los usos permitidos y prohibidos de IA.
- Regular los procedimientos de evaluación previa y seguimiento.
- Establecer derechos de información, revisión y oposición para los afectados.
- Establecer sanciones internas o medidas correctoras por uso indebido.

Asimismo, los contratos públicos de adquisición de soluciones tecnológicas deben incluir cláusulas de compatibilidad con el RIA, el RGPD y los principios de supervisión ética, así como auditorías *ex post* del comportamiento del sistema.

b) Garantías institucionales

La independencia funcional de los órganos supervisores (como la Oficina de Tecnología o la Delegación de Protección de Datos) debe estar garantizada reglamentariamente, así como su acceso irrestricto a los sistemas, datos y documentación técnica. Esta independencia ha de incluir protección frente a injerencias políticas, autonomía presupuestaria y organizativa y capacidad para emitir informes vinculantes.

c) Garantías procedimentales

Como reiteradamente venimos exponiendo en este trabajo, todo sistema de IA utilizado en los parlamentos debe ofrecer mecanismos de explicación de decisiones automatizadas a los usuarios; revisión por parte de humanos cualificados en caso de decisiones con efectos jurídicos; acceso a los registros de decisiones algorítmicas, con trazabilidad completa y evaluación de impacto jurídica y social previa a su implementación, especialmente en contextos sensibles (por ejemplo, uso de IA para analizar discurso parlamentario o gestionar recursos humanos).

5.4. Cooperación profesional y cultura organizativa

La construcción de una gobernanza eficaz de la inteligencia artificial en los parlamentos no depende únicamente de normas o estructuras, sino de una cultura organizativa basada en la cooperación entre cuerpos técnicos y en la responsabilidad institucional compartida.

Esta cultura organizativa cooperativa requiere una formación interdisciplinar, con la promoción y realización de una formación cruzada entre los distintos profesionales implicados: letrados que comprendan principios técnicos de arquitectura algorítmica, archiveros que dominen conceptos como metadatos generados por IA, logs de aprendizaje automático o preservación de salidas dinámicas e informáticos que interioricen principios constitucionales, protección de datos y rendición de cuentas institucional.

Esta formación debe ser continua y adaptada a los retos emergentes del ecosistema digital parlamentario.

También sería recomendable la formalización de protocolos interprofesionales que regulen: evaluaciones conjuntas de proyectos de IA, diseño conjunto de políticas de privacidad, archivo y seguridad y mecanismos de revisión ética de nuevas tecnologías.

Además, los órganos de gobierno parlamentario deben fomentar espacios de deliberación y planificación conjunta entre estos cuerpos, evitando la fragmentación funcional y potenciando una visión institucional integrada.

La gobernanza parlamentaria de la IA no puede ser una responsabilidad meramente técnica. Las Presidencias y las Mesas de las Cámaras deben involucrarse activamente en aprobar marcos normativos claros, dotar de recursos a los órganos de supervisión y promover un debate democrático sobre los límites y oportunidades de la IA en el que participen expertos, ciudadanía organizada y sociedad civil.

El Parlamento, como órgano representativo por excelencia, debe convertirse en un referente ético y jurídico en el uso institucional de la inteligencia artificial.

El despliegue de la inteligencia artificial en los parlamentos plantea desafíos sin precedentes para las estructuras, los procedimientos y los valores que han guiado tradicionalmente la función legislativa. Frente a estos retos, la respuesta no puede ser improvisada ni meramente técnica, por el contrario, debe ser institucional, normativa y organizativa, y estar orientada a preservar y actualizar los principios del constitucionalismo democrático en la era digital.

La construcción de un modelo institucional de gobernanza parlamentaria de la IA, con órganos especializados, procedimientos garantistas y colaboración profesional efectiva, constituye una condición necesaria para evitar los riesgos de automatización opaca, discriminación algorítmica o erosión de los derechos fundamentales.

Por todo ello, es preciso contar con un modelo que ha de ser jurídicamente robusto con cumplimiento normativo del RGPD, el RIA y la normativa

parlamentaria interna; ética y políticamente comprometido, con la participación de todos los actores institucionales; técnicamente viable y sostenible, adaptado a las capacidades y recursos de cada parlamento y transparente y participativo, abierto al control ciudadano y al escrutinio público.

En última instancia, se trata de asumir que el Parlamento no solo debe legislar sobre inteligencia artificial, sino también dar ejemplo en su aplicación responsable, en coherencia con su función de garante de la democracia y de los derechos fundamentales.

En definitiva, la transformación digital de los parlamentos, impulsada por la incorporación de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial, marca un punto de inflexión en la configuración institucional de las democracias contemporáneas. Este proceso, lejos de ser meramente técnico o administrativo, plantea profundos retos jurídicos, éticos y organizativos que afectan a la esencia misma de la función representativa y a los derechos fundamentales de la ciudadanía.

A lo largo de este trabajo se ha tratado de poner de manifiesto que la digitalización parlamentaria, la gestión documental electrónica, el uso institucional de sistemas de inteligencia artificial y la aplicación del RGPD y del RIA exigen una reconfiguración del modelo de gobernanza interna de los parlamentos. No basta con adoptar las tecnologías, es necesario rediseñar procedimientos, estructuras, garantías y relaciones interprofesionales.

En este escenario, se hace evidente que la colaboración entre los tres cuerpos técnicos clave de las cámaras legislativas —letrados, archiveros-documentalistas e informáticos— no es solo conveniente, sino imprescindible. Cada uno aporta un conjunto de competencias y responsabilidades insustituibles, y solo su cooperación efectiva puede asegurar que la innovación tecnológica no socave la legalidad, la memoria institucional ni los derechos de las personas.

Los letrados parlamentarios tienen la misión de garantizar la legalidad del proceso de transformación digital, asegurar la conformidad con el ordenamiento jurídico interno y europeo, y preservar los principios constitucionales en el diseño y uso de tecnologías disruptivas. Es una función de la máxima relevancia por cuanto les corresponde velar por el sistema constitucional mismo.

Los archiveros-documentalistas constituyen los garantes de la autenticidad, integridad, accesibilidad y conservación de la documentación parlamentaria, asegurando que la memoria institucional se preserve frente a la volatilidad tecnológica y que los registros electrónicos sigan siendo válidos jurídicamente en el tiempo.

Los informáticos parlamentarios son responsables de la arquitectura técnica que soporta la digitalización, incluyendo la seguridad de la información, la transparencia de los algoritmos, la trazabilidad de los sistemas de IA y el cumplimiento técnico de las exigencias normativas de protección de datos y supervisión algorítmica.

Sin un espacio estable de coordinación y colaboración entre estos tres cuerpos técnicos, los riesgos de fragmentación institucional, incumplimiento normativo, pérdida de control sobre las herramientas tecnológicas o vulneración de derechos fundamentales se multiplican. Por el contrario, una colaboración sostenida, basada en el respeto mutuo de funciones, en la formación cruzada y en el establecimiento de protocolos conjuntos, permite construir un ecosistema parlamentario digital jurídicamente robusto, éticamente responsable y tecnológicamente eficiente.

Este trabajo concluye, por tanto, subrayando que el futuro de los parlamentos digitales no dependerá exclusivamente de la tecnología que adopten, sino de la calidad institucional de la gobernanza que desarrollen. Y en el centro de esa gobernanza deben situarse los profesionales que, desde el derecho, la archivística y la ingeniería, sostienen día a día la legitimidad y el buen funcionamiento del poder legislativo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Burrell, J. (2016). How the machine ‘thinks’: Understanding opacity in machine learning algorithms. *Big Data & Society*, 3(1), 1–12. <https://doi.org/10.1177/2053951715622512>
- Bygrave, L. A. (2014). *Data Protection Law: Approaching Its Rationale, Logic and Limits* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Calo, R. (2017). Artificial Intelligence Policy: A Roadmap. *University of California, Davis Law Review*, 51(2), 399–418.
- Cano Bazaga, E. (2021). *Gobierno abierto y transformación digital*. Aranzadi.
- Comisión Europea. (2021). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act)*. COM(2021) 206 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>
- De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2017). *La transparencia como valor constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- De Miguel Asensio, P. (2020). *Protección de datos y derecho digital*. Thomson Reuters-Aranzadi.
- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin’s Press.
- Floridi, L., Cows, J., Beltrametti, M., Chatila, R., Chazerand, P., Dignum, V., ... & Vayena, E. (2018). AI4People—An Ethical Framework for a Good AI Society. *Minds and Machines*, 28(4), 689–707. <https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5>
- Goodman, B., & Flaxman, S. (2017). European Union regulations on algorithmic decision-making and a «right to explanation». *AI Magazine*, 38(3), 50–57. <https://doi.org/10.1609/aimag.v38i3.2741>

- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2000). *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*. <https://www.oas.org>
- Rodotà, S. (2004). *La vida y las reglas: entre el derecho y lo no justo*. Trotta.
- Sáez Vacas, F. (2018). *Sociedad digital: el cambio histórico actual*. Editorial Com-plutense.
- Unión Interparlamentaria (UIP). (2018). *Directrices sobre la democracia electrónica parlamentaria*. <https://www.ipu.org/es/documentos/publicaciones/manual/2018-10/directrices-sobre-democracia-electronica-parlamentaria>.



Los órganos centrales y periféricos del Estado en las relaciones exteriores *Un estudio desde la perspectiva del derecho interno español*

The central and peripheral organs
of the state in foreign relations
A study from the perspective of Spanish municipal law

Fruela Río Santos

Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo
<https://orcid.org/0000-0002-2928-070X>

Fecha de recepción: 08/04/2025
Fecha de aceptación: 19/05/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO EN LA ACCIÓN EXTERIOR.—2.1. El Jefe del Estado.—2.2. El Presidente del Gobierno.—2.3. El Ministro y el Ministerio de Asuntos Exteriores.—2.4. Otros Altos Cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores.—2.5. Estatuto jurídico de los órganos centrales.—III. LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS DEL ESTADO EN LA ACCIÓN EXTERIOR.—3.1. Las misiones diplomáticas.—3.2. Las oficinas consulares.—3.3. Los representantes permanentes en organizaciones internacionales.—3.4. Las misiones *ad hoc*.—3.4.1. Las misiones especiales.—3.4.2. Las delegaciones en conferencias internacionales.—3.4.3. Enviados itinerantes y otras modalidades.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Los estados contemporáneos se han servido de la soberanía para cobrar un mayor protagonismo en las relaciones internacionales dentro de un mundo globalizado e interdependiente, en el que la política exterior se dirige no sólo entre Estados, sino frente a otros sujetos de derecho internacional. En el caso de España, la Constitución ha marcado un cambio trascendental en la acción exterior a partir de un nuevo marco

competencial, en el que entran en juego nuevos entes territoriales, y la incidencia de la presencia en foros internacionales (especialmente la Unión Europea, Consejo de Europa y Naciones Unidas) y el respeto al derecho internacional. En este contexto, los órganos estatales se clasifican en centrales y periféricos, donde los primeros están constituidos por el Jefe del Estado (Rey o Presidente de la República), el Presidente del Gobierno (Jefe de Gobierno o Primer Ministro) y el Ministro de Asuntos Exteriores, en todos ellos sus competencias adquieren una doble dimensión, la interna y externa, pues, no sólo forman parte de la organización del Estado, sino que también asumen las funciones más altas de representación, dirección y gestión en el plano de las relaciones internacionales. En segundo lugar, y fruto de la clasificación anterior, están los órganos periféricos o descentralizados, que integran la diplomacia pura del Estado en el exterior, y se clasifican en misiones diplomáticas, oficinas consulares, representantes permanentes en organizaciones internacionales y misiones ad hoc que se desarrollan por medio de misiones especiales o por delegaciones en conferencias internacionales.

PALABRAS CLAVE: Jefe de Estado, Presidente del Gobierno, Ministro de Asuntos Exteriores, Misiones diplomáticas y consulares, Representaciones permanentes, Misiones especiales.

ARTÍCULOS CLAVE: Arts. 1, 14, 56, 63, 64, 97, 98 CE. Arts. 1, 2 Ley 50/1997. Arts. 6, 38, 39 Ley 2/2014. Arts. 10.2.a, 22 Ley 25/2014. Arts. 1, 9 a 16, 21 a 29, 49 y 50 Ley 16/2015. Real Decreto 1412/2000. Real Decreto 267/2022. Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Convención de Viena de Derecho de los Tratados. Convención de Nueva York de Misiones Especiales. Convención de Viena sobre la Representación de los Estados con las organizaciones internacionales de carácter universal.

RESOLUCIONES RELACIONADAS: CIJ, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (United states of America v. Iran). CIJ, Caso relativo a la orden de detención del 11 de abril de 2000, República Democrática del Congo contra Bélgica. Asunto Actividades armadas en el territorio del Congo (nueva demanda 2002), la República Democrática del Congo contra Ruanda, competencia de la Corte y admisibilidad de la demanda. CIJ *Frontera terrestre y marítima entre el Camerún y Nigeria*, el Camerún contra Nigeria: Intervención de Guinea Ecuatorial.

ABSTRACT

Contemporary states have made use of sovereignty to play a greater role in international relations in a globalised and interdependent world, in which foreign policy is directed not only between States, but also towards other subjects of international law. In the case of Spain, the Constitution has marked a transcendental change in foreign action based on a new framework of powers, in which new territorial entities come into play, as well as the impact of its presence in international forums (especially the European Union, the Council of Europe and the United Nations) and respect for international law. In this context, State bodies are classified as central and

peripheral, where the former are made up of the Head of State (King or President of the Republic), the President of the Government (Head of Government or Prime Minister) and the Minister of Foreign Affairs, all of whose competencies acquire a double dimension, internal and external, since they not only form part of the State organisation but also assume the highest functions of representation, direction and management in the sphere of international relations. Secondly, and as a result of the previous classification, there are the peripheral or decentralised bodies, which make up the State's pure diplomacy abroad, and are classified into diplomatic missions, consular offices, permanent representatives in international organisations and *ad hoc* missions that are carried out through special missions or delegations to international conferences.

KEYWORDS: Head of State, President of the Government, Minister of Foreign Affairs, Diplomatic and Consular Missions, Permanent Representations, Special Missions.

KEY ARTICLES: Arts. 1, 14, 56, 63, 64, 97, 98 of the Spanish Constitution. Arts. 1, 2 Law 50/1997. Arts. 6, 38, 39 Law 2/2014. Arts. 10.2.a, 22 Law 25/2014. Arts. 1, 9 to 16, 21 to 29, 49 and 50 Law 16/2015. Royal Decree 1412/2000. Royal Decree 267/2022. Vienna Convention on Diplomatic Relations. Vienna Convention on Consular Relations. Vienna Convention on the Law of Treaties. New York Convention on Special Missions. Vienna Convention on the Representation of States in International Organisations of a Universal Character.

RELATED DECISIONS: ICJ, *Personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán* (Estados Unidos de América contra Irán). ICJ, *Case concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000, Democratic Republic of the Congo v. Belgium*. *Case concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application 2002), Democratic Republic of the Congo v. Rwanda, Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application*. ICJ *Land and Maritime Frontier between Cameroon and Nigeria, Cameroon v. Nigeria: Intervention of Equatorial Guinea*.

I. INTRODUCCIÓN

La función de la representación diplomática se ha ejercido desde la antigüedad y hasta la época del Renacimiento por los Estados de manera ocasional para asuntos concretos y temporales con el fin de entablar relaciones exteriores frente a otros Estados, siendo éste el origen de lo que en la actualidad se denomina diplomacia *ad hoc*. Una vez entrada la Edad Moderna, y con una mayor intensidad bajo el periodo contemporáneo, la diplomacia adquiere un nuevo matiz que termina convirtiéndose en la diplomacia permanente entre Estados, situación que resulta más acorde con los tiempos actuales, en la que se tratan los asuntos desde la base de la estabilidad y la permanencia entre sujetos iguales de derecho internacional. En realidad, se abandona la doctrina de la diplomacia vertical, que tiene su origen e implantación bajo el Papado y los imperios hasta finales de la Edad Media, para llegar a la diplomacia horizontal

entre Estados (*superiorem non recognoscentes*) con la incorporación de embajadores permanentes como representantes del soberano.

La diplomacia adquiere un nuevo significado a partir de 1815 con el Reglamento de Viena de rango de los agentes diplomáticos, parcialmente modificado en 1818 por el Protocolo de Aix-la-Chapelle de la clasificación de los agentes diplomáticos. Una vez finalizada la Primera Guerra Mundial, y tras la firma del Tratado de Versalles de 1919, se inicia la expansión del derecho internacional y de las sociedades internacionales. Ahora bien, la inestabilidad política y las relaciones internacionales del periodo de entreguerras evitó que las organizaciones internacionales prosperasen hasta una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial (Murty, 1989, pp. 5 a 7). A partir de este momento, los Estados empiezan a adquirir conciencia de la necesidad de organizar un nuevo orden mundial para buscar la paz entre los pueblos.

La búsqueda de un marco normativo internacional que afecte a las relaciones diplomáticas y a las inmunidades fue apreciado por la Comisión de Derecho Internacional en el primer periodo de sesiones (1949) para ser tratado como uno de los temas de la codificación. La advertencia fue recibida por la Comisión en el quinto periodo de sesiones a través de la Resolución 685 (VII) de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1952, para iniciar con prioridad la codificación del derecho diplomático. En el periodo de sesiones sexto, la Comisión designa como relator especial a Sandström, y sobre la base de su informe¹ procede con el estudio del asunto en los periodos noveno y décimo (1957-1958), pero la primera propuesta de un proyecto de artículos² aparece en el noveno periodo de sesiones, contenido aprobado por la Comisión, y su texto trasladado a los diferentes Gobiernos para que formularan las consideraciones que estimasen oportunas, y en el décimo periodo de sesiones se aprueba por la Comisión el proyecto final sobre relaciones e inmunidades diplomáticas³. El referido documento se eleva a la Asamblea General para que los Estados miembros presten especial atención, porque el contenido del proyecto estaba

¹ El informe se puede consultar: *Yearbook of the International Law Commission 1955, vol. II. Documents of the seventh session including the report of the Commission to the General Assembly* (A/CN.4/91), que se complementa en *Yearbook of the International Law Commission 1958, vol. II. Documents of the tenth session including the report of the Commission to the General Assembly* (A/CN.4/1116/Add.1 y 2), que contiene el Proyecto de artículos referentes a las relaciones e inmunidades diplomáticas, y los artículos propuestos por Sandström, en el que se acompañan las propuestas y consideraciones formuladas por los diferentes gobiernos (A/CN.4/114 y Add.1 a 6). Además, la Secretaría publica un documento para que fuese seguido por la Comisión (ST/LEG/SER.B/7), texto modificado en 1963 (ST/LEG/SER.B/13), ambos tienen su origen en otro anterior (A/CN.4/98) publicado: *Yearbook of the International Law Commission 1956, vol. II. Documents of the eighth session including the report of the Commission to the General Assembly*.

² El contenido y los comentarios del Proyecto formulado por Sandström aparecen publicados: *Yearbook of the International Law Commission 1955, vol. II. Documents of the eighth session including the report of the Commission to the General Assembly* (A/CN.4/91).

³ *Yearbook of the International Law Commission 1958, vol. II. Documents of the tenth session including the report of the Commission to the General Assembly* (A/3859).

orientado a ser el texto que podría constituir la base de la convención internacional de las misiones diplomáticas de carácter permanente⁴, dejando para otro momento las otras modalidades diplomáticas, como las que rigen entre los Estados y las organizaciones internacionales⁵.

Una vez abierto el debate sobre el contenido, dejando atrás los intentos de codificar dentro de la convención las materias relacionadas con la extensión y reducción de los privilegios e inmunidades⁶, los miembros se dividieron en dos grupos: los que estaban a favor de que la Sexta Comisión asumiera la preparación de la convención, y los partidarios de que esta actividad se confiara a una conferencia de plenipotenciarios *ad hoc*. De las dos opciones mencionadas, la Asamblea General⁷ optó, siguiendo con las indicaciones de la Comisión de Derecho Internacional, por la segunda en la Resolución 1450 (XV), de 7 de diciembre de 1959, pero la conferencia de plenipotenciarios se debía convocar antes de la primavera de 1961.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas se reúne en Viena entre los días 2 de marzo al 14 de abril de 1961, donde asisten ochenta y un delegados (setenta y cinco como miembros de las Naciones Unidas y seis organismos o partes afines a la Corte Internacional de Justicia)⁸, constituyendo uno de los logros más importantes en el ámbito del derecho internacional. Con el propósito de agilizar el trabajo, y avanzar en el desarrollo de su contenido, la Conferencia constituyó un Comité Plenario encargado de la gestión de los temas del programa, el examen de cuestiones, los proyectos de artículos⁹ y la redacción del Acta Final de la Conferencia, firmada el 18 de abril de 1961. Finalmente, la conferencia

⁴ Se debe de resaltar que el Relator Especial elaboró un informe relativo a la diplomacia *ad hoc*: *Yearbook of the International Law Commission 1960*, vol. II. *Documents of the twelfth session including the report of the Commission to the General Assembly* (A/CN.4/129). Por medio de la Resolución 1504 (XV), de 12 de diciembre de 1960, la Asamblea General remite a la conferencia de plenipotenciarios tres proyectos de artículos que regulan las misiones especiales, con el fin de ser tratados con el proyecto de artículos de las relaciones diplomáticas permanentes.

⁵ En este caso, se entiende que debe estarse al contenido de los convenios especiales de las organizaciones internacionales: *Yearbook of the International Law Commission 1958*, vol. II. *Documents of the tenth session including the report of the Commission to the General Assembly* (A/3859).

⁶ *Official Records of the General Assembly, Thirteenth Session, Annexes*, (A/4007).

⁷ Con anterioridad a la Resolución 1450 (XV), de 7 de diciembre de 1959, la Asamblea General aprueba la Resolución 1288 (XIII), de 5 de diciembre, postergando su decisión al decimocuarto período de sesiones (1959).

⁸ Se puede consultar: *Official Records of the United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna, 2 March-14 April 1961*, vol. I (*United Nations publication*, Sales No. 61.X.2); y *ibid.*, vol. II (*United Nations publication*, Sales N.º 62.X.I).

⁹ Entre el que destaca el proyecto de artículos de las Misiones Especiales, que se remitió por el Comité Plenario al Subcomité de Misiones Especiales, y fue devuelto a la Asamblea General para que la Comisión de Derecho Internacional siguiese trabajando en el tema. El Convenio sobre las Misiones Especiales (conocido como la *Convención de Nueva York*) se aprobó por la Asamblea General el 8 de diciembre de 1969 (*United Nations, Treaty Series*, vol. 1.400, p. 231), con el Protocolo Facultativo sobre la solución obligatoria de controversias (*United Nations, Treaty Series*, vol. 1.400, p. 339), y la Resolución 2531 (XXIV), de 8 de diciembre de 1969, relativa a los litigios en materia civil.

adopta el texto definitivo de la Convención de Viena sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas¹⁰ (CVRD) y dos Protocolos adicionales, el Protocolo Facultativo sobre la Adquisición de Nacionalidad¹¹ y el Protocolo Facultativo sobre la Solución Obligatoria de Controversias¹².

II. LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO EN LA ACCIÓN EXTERIOR

La conformación del derecho diplomático guarda relación con la capacidad de entablar y mantener la acción exterior de un Estado frente a otros sujetos de derecho internacional, y lo realiza como una expresión de soberanía que se manifiesta en un doble sentido: hacia el exterior (*ad extra*) y hacia el interior (*ad intra*). La soberanía permite que los Estados puedan configurar un sistema propio e interno por el que distribuyan las competencias y las funciones de la acción exterior en diferentes órganos (centrales o periféricos), ya sea frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional. Desde la distinción anterior, los órganos centrales asumen las competencias y funciones de mayor rango, que se integran bajo la persona del Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno, por el Ministro de Asuntos Exteriores y los Altos Cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores. A su vez, los órganos periféricos son los que ejercen las competencias y funciones hacia el exterior siguiendo las instrucciones y directrices del Estado, y corresponde esta actuación a un variado grupo de órganos, como son la misión diplomática, oficina consular, representante permanente en organizaciones internacionales, misión *ad hoc*, misión especial, y la delegación en conferencias internacionales.

Teniendo en consideración la distinción anterior, los actores se clasifican en dos grupos: el que resulta de una percepción clásica del sistema internacional, donde sólo los Estados pueden participar en los asuntos de la política exterior, y la segunda, más contemporánea y aceptada por el derecho diplomático, que permite la interacción de distintos sujetos internacionales, como sucede con las organizaciones no gubernamentales interestatales, las cooperaciones y las empresas transnacionales.

2.1. El Jefe del Estado

Se puede definir la persona del Jefe del Estado como el máximo representante (*ius representationis omnimodae*) en el ámbito de las relaciones exteriores, con independencia de la denominación que adquiera de conformidad

¹⁰ *United Nations, Treaty Series*, vol. 500, p. 95.

¹¹ *United Nations, Treaty Series*, vol. 500, p. 223.

¹² *United Nations, Treaty Series*, vol. 500, p. 241.

con el derecho interno, porque en toda clasificación de los órganos debe existir un superior y éste es el Jefe del Estado, que no representa los intereses personales propios, sino los del Estado representado. La anterior definición debe ser matizada, porque en la actualidad el Jefe del Estado no sólo representa al Estado en las relaciones exteriores, sino que adquiere un elemento simbólico y político al nivel más alto dentro de la esfera ceremonial y protocolaria (Vilarinho Pintos, 2022, p. 151).

De entre los diferentes regímenes políticos, en las monarquías recae en la persona del Rey, que ostenta poderes limitados y definidos en su persona de un semblante ceremonial y protocolario (monarquía parlamentaria), mientras que los poderes resultan más amplios cuando se está frente a monarquías constitucionales y absolutistas, con independencia del *nomen* que reciban, ya se trate de un Emperador (arts. 1 a 8 Constitución de Japón de 1947), Sultán (Constitución de Brunei Darussalam 1959), Emir (arts. 64 a 75 Constitución del Estado de Qatar 2003) o Rey (arts. 56 y ss. Constitución española). En el régimen presidencial, el Jefe del Estado (Presidente de la República) se elige en elecciones democráticas y universales, y asume a su vez las funciones del poder ejecutivo como Jefe de Gobierno, siendo el carácter unipersonal el rasgo diferenciador frente al sistema de gobierno parlamentario (Lijphart, 1994, pp. 91 a 105). En palabras de Barthélemy y Duez, el gobierno parlamentario es una «variedad desarrollada, compleja y delicada del gobierno representativo, implica, pues, esencialmente una colaboración equilibrada entre el parlamento y el jefe del estado¹³, que se ha de ejercer por intermedio del gabinete responsable, clavija del régimen» (1926, p. 162). Todo ello implica la existencia de un equilibrio, como dogma constitucional, entre los poderes legislativo y ejecutivo. En último lugar, encontramos el régimen semipresidencialista, que surge de manera oficial en el año 1970 y se reformó en 1986¹⁴ de manos del constitucionalista francés Maurice Duverger (1970, pp. 277 a 282) para distanciarlo del régimen parlamentario clásico (Gouguel, 1964, pp. 7 a 14).

El Jefe del Estado se beneficia de una doble regulación, la interna, también denominada constitucional, y la internacional. Con ello se configura un estatuto privilegiado y especial de Jefe del Estado, que difiere de las competencias, funciones y poderes atribuidos con el absolutismo, que se vio reducido desde el Congreso de Viena de 1815 con el nacimiento de las monarquías constitucionales y, posteriormente, parlamentarias, y en mayor medida con el nacimiento de las repúblicas.

¹³ El Jefe del Estado puede ser un Rey si el Estado está vinculado al régimen monárquico, o un Presidente de la República, con independencia del *nomen* que se le confiera en la Constitución, elegido por el Parlamento y dando lugar a una cierta confusión e imprecisión de los poderes ejecutivo y legislativo, al existir un sistema de dependencia mutua para lograr la estabilidad política.

¹⁴ Siguiendo las experiencias de las Repúblicas de Francia, Portugal y Finlandia.

La Constitución española regula la Corona en el Título II (arts. 56 a 65) en conexión con el artículo 1.3 CE porque la forma política es la monarquía parlamentaria. El estatuto interno está marcado por el juego de los artículos 56.1 y 2, y 63 CE. El primero dispone que el Rey es el Jefe del Estado y «asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales (...)», contenido que se desarrolla con las competencias y funciones del artículo 63 CE, como son: la acreditación de los embajadores y de otros representantes diplomáticos; la acreditación de los representantes extranjeros en territorio español ante él (Rey); en materia de los tratados internacionales, la manifestación de su consentimiento, y la declaración de la guerra y paz. Sin olvidarnos de la competencia del gobierno en materia de política exterior (arts. 97 CE y 1 y 2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Además, para la validez de los actos del Rey resulta necesario el refrendo del Presidente del Gobierno, o en su caso, del Ministro competente por razón de la materia (art. 64 CE), con las excepciones previstas en el artículo 65 CE —que no guardan una conexión directa con la esfera internacional—.

El contenido constitucional se ha visto desarrollado a través de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, donde se mantiene el *ius representationis omnimodae* del Rey en las relaciones internacionales y la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente en la celebración de los tratados. El contenido del artículo 63 CE se extiende al artículo 4 de la Ley 2/2014, en cuanto afecta a la acreditación de los jefes de las misiones diplomáticas españolas y a los representantes permanentes que figuren en las organizaciones internacionales¹⁵, y frente a los extranjeros, recibirá las cartas credenciales que les acrediten como tales en territorio español.

La dispersión de la normativa interna dificulta la homogeneidad de un estatuto personal básico del Jefe del Estado en las relaciones exteriores, pero el derecho internacional y la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia¹⁶ ha perfilado su contenido, indicando que el estatuto personal rige en pie de igualdad entre los Jefes del Estado y de Gobierno cuando se en-

¹⁵ También expide las cartas credenciales de los jefes de misión diplomática y representantes permanentes ante organizaciones internacionales (art. 44.1 de la Ley 2/2014).

¹⁶ Asunto *Actividades armadas en el territorio del Congo* (nueva demanda 2002), la República Democrática del Congo contra Ruanda, competencia de la Corte y admisibilidad de la demanda, fallo de 3 de febrero de 2006, ICJ (2006), p. 6, párrafo 46: «(...) de conformidad con su jurisprudencia constante, (Nuclear Test (Australia v. France), Judgement, I.C.J. Reports 1974, pp. 269-270, paras. 49-51; Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Preliminary Objections, Judgement, I.C.J. Reports 1996 (II), p. 622, para. 44; Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgement, I.C.J. Reports 2002, pp. 21-22, para. 53; see also Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway), Judgement, 1933, P.C.I.J., Series A/B, No. 53, p. 71) es una regla asentada del derecho internacional que se considera que el Jefe del Estado, el Jefe de Gobierno y el Ministro de Relaciones Exteriores representan al Estado simplemente en virtud de ejercer sus funciones, inclusive a los efectos del cumplimiento, en nombre de dicho Estado, de actos internacionales con fuerza de compromisos internacionales».

cuentren desplazados en terceros Estados. De hecho, la Convención sobre las Relaciones Diplomáticas de 1961, sólo contiene una referencia a los Jefes del Estado, y lo hace para reconocer que los jefes de la misión diplomática se acreditan ante los Jefes del Estado cuando se esté en una de las dos primeras clases¹⁷. Las funciones del Jefe del Estado se encuentran precisadas con mayor detalle en la Convención sobre el Derecho de los Tratados de 1969, porque éstos ostentan plenos poderes para la «ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado» (art. 7.2.a). La regla anterior descansa sobre la base de una norma de derecho consuetudinario implantada en el derecho de los tratados, y para el caso de que el consentimiento prestado por un Estado contradiga una norma de derecho interno en materia de competencia «no podrá ser alegado por dicho estado como vicio de su consentimiento», con la excepción de que la violación afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno sobre la competencia para celebrar tratados, y que la violación resulte manifiesta¹⁸ (art. 46.1 CVDT).

La normativa anterior debe conjugarse con el derecho interno español previsto en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, en la que se mantiene la plenipotencia de los poderes del Rey en la representación de los tratados y acuerdos internacionales, así como al Presidente del Gobierno y al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (art. 10.2.a), debiendo contar con el refrendo del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la firma de los instrumentos de ratificación y de adhesión que contengan el consentimiento en obligarse por un tratado internacional (art. 22).

2.2. El Presidente del Gobierno

La pérdida de competencias de los Jefes del Estado en la política exterior condujo a un punto de no retorno en el desarrollo de la diplomacia, donde las competencias y funciones se trasladaron al poder ejecutivo, y de ahí, al Jefe del Gobierno¹⁹ que dirige la política interior y exterior de un Estado. En la actualidad, el protagonismo del Jefe del Gobierno resulta cada vez mayor, ya se esté ante una perspectiva europea (Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea) como global (Naciones Unidas) con la participación de otros miembros del ejecutivo. Donde su presencia en el plano internacional

¹⁷ Dispone el artículo 14.1 CVRD: «1. Los jefes de misión se dividen en tres clases: a. embajadores o nuncios acreditados ante los Jefes de Estado, y otros jefes de misión de rango equivalente; b. enviados, ministros o internuncios acreditados ante los Jefes de Estado; c. encargados de negocios acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores».

¹⁸ «Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe». (art. 46.2 CVDT). Confirmar, CIJ Frontera terrestre y marítima entre el Camerún y Nigeria, el Camerún contra Nigeria: Intervención de Guinea Ecuatorial. Cuestiones de fondo, fallo de 10 de octubre de 2002, ICJ Reports (2002), p. 303, párr. 263-268.

¹⁹ Con independencia del *nomen* que reciba de conformidad con el derecho interno.

ha permitido que algunos autores lleguen a afirmar que estamos ante el principal protagonista de la política exterior estatal (Remiro Brotons, 1985, p. 60), forzando un desplazamiento del Jefe del Estado, pues éste sólo asume funciones muy delimitadas en el campo ceremonial y protocolario.

El sentido de esta participación se encuentra en los nuevos textos constitucionales, donde se reserva la política exterior al gobierno (art. 97 CE), correspondiendo al Presidente del Gobierno la dirección de la acción del gobierno y la coordinación con los demás miembros que componen el ejecutivo (art. 98). Su contenido se ve reflejado en el artículo 1 de la Ley 50/1997, del Gobierno, al reiterar que la política exterior corresponde de forma exclusiva al gobierno bajo la concreción del Presidente del Gobierno (art. 2), y que el ejecutivo está compuesto por el presidente, vicepresidente o vicepresidentes, y los ministros, entre los que destaca el de asuntos exteriores en el plano internacional y diplomático.

La principal novedad la encontramos en que este nuevo actor internacional demanda su propio espacio y protagonismo en la política exterior, especialmente en los órganos del Estado que de él dependen, porque la iniciativa, determinación²⁰, dirección y ejecución recae en el Presidente del Gobierno y en el gobierno, configurando un escenario en el que domina el monopolio diplomático y de relaciones exteriores bajo la iniciativa estatal (Morales Lama, 2015, pp. 45 y 46). Para garantizar las competencias que la Constitución y la ley otorgan al Presidente del Gobierno y al ejecutivo, se ha configurado el Consejo de Política Exterior como órgano colegiado de apoyo y asesoramiento al Presidente del Gobierno en la dirección y coordinación de la política exterior. Su regulación está prevista en el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior, que se complementa con los artículos 38 y 39 de la Ley 2/2014, al adquirir un protagonismo en la acción exterior del Estado partiendo de las directrices, fines y objetivos previamente establecidos y delimitados por el gobierno. Como se puede apreciar, las funciones de este Consejo están orientadas a prestar apoyo y asesoramiento, pero también puede ejecutar las actuaciones que el gobierno encomiende a su consejo ejecutivo, especialmente cuando se trate de planes de ordenación de los medios humanos, presupuestarios y materiales en lo relativo al Servicio Exterior del Estado. Asimismo, forma parte del mismo el Grupo de emergencia consular, que tiene como misión principal garantizar la asistencia y protección de los ciudadanos españoles en el exterior²¹.

²⁰ Como sucede con la estrategia de acción exterior, los informes anuales de acción exterior, los planes anuales de acción exterior para la promoción de la marca España, el plan director de la corporación internacional, entre muchos otros dentro de sus competencias y funciones.

²¹ En el marco de la protección diplomática multinivel, la Unión Europea ha adoptado la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE.

Dentro de las funciones descritas, también corresponde al Presidente del Gobierno la representación del Estado en «todos los actos de celebración de tratados internacionales, incluida la manifestación del consentimiento (...)» (art. 6 de la Ley 2/2014) sin necesidad de plenipotencia para la representación de España (art. 10.2.a de la Ley 25/2014). Como se indicó, la Convención sobre el Derecho de los Tratados de 1969 señala que el Jefe de Gobierno ostenta plenos poderes para ejecutar «todos los actos relativos a la celebración de un tratado» (art. 7.2.a CVDT). De manera adicional, sus actos también obligan internacionalmente al Estado al que representa en el ejercicio de sus funciones, incluso cuando actúa *ultra vires*, con la excepción de que la violación afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno sobre la competencia para celebrar tratados, y que la violación resulte manifiesta (art. 46.1 CVDT). En cuanto a la firma *ad referendum*²², forma parte de una actuación previa del Gobierno, pues a éste se le confiere la dirección de la política exterior, y tras autorizar su firma, los remite a las Cortes Generales para que acuerden manifestar su consentimiento y publicación en el Boletín Oficial del Estado.

2.3. El Ministro y el Ministerio de Asuntos Exteriores

Para entender el origen del Ministerio de Asuntos Exteriores²³ nos debemos retrotraer al año 1714, si bien con anterioridad ya existía la institución de secretario de Estado para los negocios extranjeros, y éstos tienen su origen en los secretarios del Rey²⁴. Los Reyes Católicos disponían de una organización central encargada de la gestión de los negocios extranjeros, y bajo el reinado de Carlos I aparece el Consejo de Estado de política general que prestaba asesoramiento en todas las materias concernientes a la política exterior, y estaba representado por un número variable de secretarios, predisposición interna que se trasladó a la administración de Felipe II. Durante el reinado de los Austrias se incorporan los validos, y con Felipe IV la secretaría del Despacho Universal. Esta situación terminó con la creación en tiempos de Felipe V de la primera secretaría de Estado (1714), como símbolo de la modernización administrativa, y se mantuvo hasta finales de 1832. Pero el nacimiento del Ministro de Estado no se produce hasta 1833, como sucesor del secretario de Estado, realizándose bajo la persona de Francisco de Zea

²² Artículos 10.2.a y 14.2 de la Ley 25/2014.

²³ La denominación varía en función de los tiempos, de los Estados y de las tendencias políticas, pero se opta por esta expresión por resultar la más acorde con el contexto histórico español, a pesar de que las Convenciones de 1961 y 1963, sobre las Relaciones Diplomáticas y Consulares, y la de Nueva York de 1973, sobre personas internacionalmente protegidas, utilizan la mención de «Ministerio de Relaciones Exteriores».

²⁴ Para un estudio pormenorizado sobre los orígenes del Ministerio de Asuntos Exteriores, se recomienda la lectura de Conde de Altea (1983). *Historia del Palacio de Santa Cruz*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores; y Badorrey Martín, B. (1999). *Los orígenes del Ministerio de Asuntos Exteriores (1714-1808)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.

Bermúdez²⁵ (primer Ministro de Estado²⁶), dotándose a España de una institución similar a la existente en otros Estados de nuestro entorno más cercano. La etapa de los Ministros de Asuntos Exteriores se inicia con Francisco Gómez-Jordana Sousa (1938) y continúa hasta el día de hoy con José Manuel Albares Bueno (2021-...), como Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

En relación con la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores, se debe indicar que desde el año 1938 se ubica en el Palacio de Santa Cruz²⁷, edificio que se mandó construir en 1629 bajo el reinado de Felipe IV y que ha servido como Sala de Alcaldes y Cárcel de Corte, con la ampliación en 1950 siendo Ministro Alberto Martín Artajo.

El desarrollo interno del Ministerio está contemplado en el Real Decreto 267/2022, de 12 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores²⁸, Unión Europea y Cooperación, que sigue la línea de los Reales Decretos de organización interna que se adoptaron en el pasado, manteniendo su estructura orgánica y competencial²⁹.

El Ministro de Asuntos Exteriores goza de una doble naturaleza jurídica, porque si bien es miembro del gobierno, porque se elige por el Presidente del Gobierno (art. 98 CE), también ostenta la más alta representación dentro del Ministerio, pero para su actuación necesita de la colaboración del resto del personal ministerial. En el momento de elección debe primar el factor profesional antes que el partidista, siendo preferible que se trate de un funcionario de la carrera diplomática con experiencia y formación suficiente. Entre las características personales se aprecia que las dotes diplomáticas son un elemento indispensable, pero que se complementan con otras personales y profesionales que deben concurrir y valorarse en el momento de la elección. Además de la formación profesional, al Ministro de Asuntos Exteriores se le

²⁵ Resulta frecuente localizar el apellido del Ministro de la siguiente forma «de Cea», si bien la expresión que se ha utilizado es la clásica y concordante con su época.

²⁶ Hasta Julio Álvarez del Vayo, con el que se cierra el listado de Ministros de Estado.

²⁷ Sito en Plaza de la Provincia núm. 1, Madrid (28012).

²⁸ A continuación, se procede con la enumeración de los Reales Decretos que han regulado la estructura del ministerio de Asuntos exteriores en su etapa democrática: Real Decreto 644/2020, de 7 de julio; Real Decreto 1271/2018, de 11 de octubre (inicia la denominación de Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación); Real Decreto 768/2017, de 28 de julio; Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero; Real Decreto 1748/2010, de 23 de diciembre; Real Decreto 1124/2008, de 4 de julio; Real Decreto 1416/2004, de 4 de agosto; Real Decreto 1473/2000, de 4 de agosto (inicia la denominación de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación); Real Decreto 1881/1996, de 2 de agosto; por el que se derogan, a su vez, los Reales Decretos 1485/1985, de 28 de agosto; 1527/1988, de 11 de noviembre; 1574/1993, de 10 de septiembre, y 205/1995, de 10 de febrero; Real Decreto 629/1983, de 16 de febrero, que deroga el Real Decreto 629/1983, de 16 de febrero, y el Real Decreto 1870/1984, de 26 de septiembre.

²⁹ En la actualidad el Ministerio se divide en Gabinete del Ministro, cuatro Secretarías de Estado (Asuntos Exteriores y Globales; para la Unión Europea; para Iberoamérica y el Caribe y el Español en el Mundo; de Cooperación Internacional), una Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y varias Direcciones Generales.

exige una dilatada experiencia en la materia, capacidad, habilidad negociadora para resolver conflictos internacionales y diplomáticos, así como generar un clima de confianza que facilite el buen hacer de su actuación.

En el caso enunciado y siempre desde la regulación del estado, el Ministro se encarga³⁰ en virtud del principio de unidad y concentración de la ejecución de la política exterior previamente definida por el Presidente del Gobierno, con la participación del Consejo de Ministros y del Consejo de Política Exterior, del ejercicio de la potestad reglamentaria³¹ y de refrendar los actos del Rey en las materias propias. Asimismo, le corresponden las demás competencias previstas en la Constitución y en las leyes, como la representación y la diplomacia del nivel superior, mantener la vinculación con el personal de las misiones diplomáticas ubicadas dentro del territorio español, conceder audiencia a los jefes de la misión, comunicarse con los diplomáticos españoles en el extranjero y cuando proceda facilitarles instrucciones y recomendaciones, recibir las cartas credenciales que traslada al Jefe del Estado, recibe a los encargados de negocios y envía cartas de gabinete, entre otras (Melo Lecaros, 1984, p. 55).

En el ámbito de la celebración de tratados internacionales, el Ministro de Asuntos Exteriores no necesita plenipotencia para representar a España cuando se trate de la prestación del consentimiento (art. 6 de la Ley 2/2014 y art. 10.2.a de la Ley 25/2014), y puede decidir sobre la suspensión de un tratado internacional en los casos en los que se aprecie urgencia debidamente justificada, pero la actuación debe ponerse en conocimiento del Consejo de Ministros para proceder a la confirmación de la medida o bien para adoptar su levantamiento.

2.4. Otros Altos Cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores

El Ministerio de Asuntos Exteriores es el órgano principal que unifica bajo su presencia la política exterior de un Estado y necesita de un elemento personal imprescindible para su implementación. Si la gestión principal, y de más alto nivel, corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores, el resto del personal (sea o no funcional) materializa la política pública definida previamente por el Presidente del Gobierno, aprobada por el Consejo de Ministros después de recibir el asesoramiento y apoyo del Consejo de Política Exterior.

³⁰ El artículo 4 de la Ley 50/1997 desarrolla las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores, que en el ámbito de la celebración de los tratados internacionales se ven complementadas con el artículo 4 de la Ley 25/2014.

³¹ Como sucede con el esperado Reglamento de la Carrera Diplomática, pendiente de aprobación desde el año 2017. Recordemos que la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2017, de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, anula el Real Decreto 638/2015, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Carrera Diplomática.

En la actualidad, el Ministerio de Asuntos Exteriores unifica bajo su presencia la política exterior de un Estado y para alcanzar los objetivos se divide a nivel orgánico y funcional. En España, el Ministerio de Asuntos Exteriores, según el Real Decreto 267/2022, de 12 de abril, se desarrolla bajo una estructura orgánica directiva y superior, y lo hace desde la base de un Gabinete del Ministro, cuatro secretarías de Estado, una subsecretaría y varias direcciones generales³². La estructura del Ministerio está organizada en diferentes áreas temáticas, orientadas a la profesionalización y la calidad de sus fines, que están definidos en el articulado del mencionado Real Decreto.

2.5. Estatuto jurídico de los órganos centrales

El estatuto de los órganos centrales fue objeto de estudio en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso de la Orden de detención de 11 de abril de 2002, conocido como caso Yerodia³³, donde los párrafos 47 a 55 se centran en la inmunidad e inviolabilidad de un Ministro de Relaciones Exteriores en el ejercicio de sus funciones, y la Corte observa que al igual que los agentes diplomáticos y consulares tienen reconocida inmunidad e inviolabilidad, el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores pueden quedar afectados a la inmunidad de jurisdicción penal y a la inviolabilidad siempre que dicho acto guarde una relación con el ejercicio de sus funciones, pero no porque figuren en el contenido de la Convención de Viena de 18 de abril de 1961, sobre las

³² Depende directamente del Ministro su Gabinete, la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes (art. 23), y la Dirección General de Diplomacia Económica (art. 24). La Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales (art. 2) cuenta con la Dirección General de Política Exterior y de Seguridad (art. 3); la Dirección General de Naciones Unidas, Organismos Internacionales y Derechos Humanos (art. 4); la Dirección General para el Magreb, Mediterráneo y Oriente Próximo (art. 5); la Dirección General para África (art. 6); la Dirección General para América del Norte, Europea Oriental, Asia y Pacífico (art. 7). La Secretaría de Estado para la Unión Europea (art. 8) cuenta con la Dirección General de Europea Occidental, Central y Sudeste de Europa (art. 12) y la Secretaría General para la Unión Europea (art. 9), que a su vez cuenta con la Dirección General de Integración y Coordinación de Asuntos Generales de la Unión Europea (art. 10), y la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias (art. 11). La Secretaría de Estado para Iberoamérica y el Caribe y el Español en el Mundo (art. 13) cuenta con la Dirección General para Iberoamérica y el Caribe (art. 14), y la Dirección General del Español en el Mundo (art. 15). La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (art. 16) cuenta con la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (art. 17). La Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (art. 18) cuenta con la Secretaría General Técnica (art. 19), la Dirección General del Servicio Exterior (art. 20), la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares (art. 21) y la Dirección General de Protocolo, Cancillería y Órdenes (art. 22). En relación con la Escuela Diplomática, se encuentra bajo la dependencia de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (art. 18) y cuenta con normativa propia: Real Decreto 1475/1987, de 27 de noviembre, por el que se organiza la Escuela Diplomática, y la Orden 5 de octubre de 1988, por la que se aprueba el Reglamento de la Escuela Diplomática.

³³ CIJ, *Caso relativo a la orden de detención del 11 de abril de 2000*, República Democrática del Congo contra Bélgica. Cuestiones de fondo, fallo de 14 de febrero de 2002, párrafo 54-56, 58-61, 75-76.

Relaciones Diplomáticas, y la Convención sobre las Misiones Especiales, de 8 de diciembre de 1969, sino por la aplicación del derecho consuetudinario. Resulta importante aclarar que en el derecho consuetudinario no se otorga la inmunidad y la inviolabilidad por razón del cargo y la persona que lo desempeña, sino en interés del Estado al que representa para que sus funciones se puedan realizar correctamente en el plano internacional cuando se encuentre en el extranjero. Así, el Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y Ministro de Asunto Exteriores se benefician de la inmunidad e inviolabilidad para evitar que no constituya un obstáculo en el desempeño de sus funciones exteriores.

La tesis anterior se ha visto reflejada en la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las Organizaciones Internacionales con sede u oficina en España y las Conferencias y Reuniones internacionales celebradas en España, donde el artículo 1 configura el estatuto del Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores extranjeros «durante el ejercicio de su cargo y una vez finalizado el mismo». Que se desarrolla bajo el título II (De los privilegios e inmunidades del Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores del Estado extranjero³⁴, arts. 21 a 29), con la posibilidad de apreciación de oficio por los órganos jurisdiccionales (art. 49).

El estatuto diferencia dos momentos, cuando la inviolabilidad e inmunidad³⁵ se interesa cuando se está ejerciendo las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o Ministro de Asuntos Exteriores, o bien, una vez finalizado su cargo (mandato). Lo importante es verificar que la protección se extiende sólo por el ejercicio de su cargo, para garantizar su protección frente a cualquier atentado que pueda dirigirse contra su persona, libertad o dignidad. La garantía se extiende para los actos oficiales realizados durante su mandato, con la independencia de que los sujetos estén (o no) en territorio nacional. La situación anterior resulta similar cuando las personas protegidas hubiesen dejado o cesado su mandato de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o Ministro de Asuntos Exteriores, pero sólo se extiende frente a los actos realizados durante el periodo temporal, con la exclusión de los crímenes de genocidio, desaparición forzosa, guerra y lesa humanidad. Como se puede apreciar, la regulación parte de una doble distinción (*ratione personae* y *ratione materiae*) que deben aplicarse en las personas señaladas, ya se trate de un viaje oficial o de una visita privada.

³⁴ Que se desdobra en tres capítulos: Inviolabilidad e inmunidades de los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Asuntos Exteriores en ejercicio (arts. 21 y 22); Inmunidades de antiguos Jefes de Estado y de Gobierno y antiguos Ministros de Asuntos Exteriores (arts. 23 a 25), y; las Disposiciones comunes (arts. 26 a 29), que versan sobre la reciprocidad, la renuncia, la revocación y la comisión de crímenes internacionales.

³⁵ Desde el punto de vista del derecho internacional, la inmunidad penal ha sido objeto de estudio detallado en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (A/CN.4/596, pp. 61-100) y en el Informe del Relator Especial Kolodkin (A/CN.4/601, pp. 58-67 y A/CN.4/631, pp. 21-22).

La inmunidad e inviolabilidad dejan de resultar aplicables cuando se vulnera el principio de reciprocidad, salvo que disponga lo contrario el derecho internacional, o bien, cuando el Estado extranjero del que dependa el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o el Ministro de Asuntos Exteriores, renuncie expresamente a la inmunidad o inviolabilidad de la que está amparado por el derecho internacional, debiéndose tratar de un acto expreso y claro, que no pueda interpretarse de forma ambigua, y donde la revocación de la renuncia no pueda aplicarse si el proceso ya se ha iniciado ante el órgano jurisdiccional.

III. LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS DEL ESTADO EN LA ACCIÓN EXTERIOR

Se puede definir como órgano periférico el que guarda una relación directa y permanente con el Estado en el ámbito de la acción exterior. Partiendo de la definición anterior, tienen entrada toda clase de diplomacia, con la excepción de la que proviene de los órganos centrales del Estado y que se denomina como la más alta diplomacia o la diplomacia directa porque se manifiesta por el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores. En este apartado se estudiarán los rasgos que vienen a definir y delimitan la diplomacia periférica del Estado y que engloba la misión diplomática, la oficina consular, el representante permanente en organizaciones internacionales, la misión *ad hoc*, la misión especial y la delegación en conferencias internacionales.

Cabe señalar que el derecho español reunificó los miembros de los cuerpos diplomático y consular por medio del Decreto núm. 2.462, de 29 de diciembre de 1928, publicado en la Gaceta de Madrid núm. 363, de 30 de diciembre de 1928 (pp. 2063 a 2067). Desde ese momento y hasta la actualidad, en sintonía con el derecho comparado, se configura un cuerpo único funcional que desarrolla funciones diplomáticas y consulares.

3.1. Las misiones diplomáticas

El preámbulo de la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas, de 18 de abril de 1961, reconoce que «teniendo presente que desde antiguos tiempos los pueblos de todas las naciones han reconocido el estatuto de los funcionarios diplomáticos», de lo que deriva que la diplomacia manifestada por medio de las misiones diplomáticas tiene un trasfondo histórico muy antiguo, que deriva de la voluntad y necesidad de los pueblos de entablar relaciones comerciales, de amistad o incluso para fijar tratados de paz, donde su aparición moderna se asienta en la diplomacia veneciana³⁶ de la

³⁶ Esta posición, aunque es manifestada por la doctrina mayoritaria, debe ser matizada porque durante el reinado de Enrique III (abuelo de Isabel «La Católica») se envió en 1403 a Samarcanda, actual Estado de

primera mitad del siglo XV. A partir de este preciso momento, la diplomacia adquiere un nuevo matiz por la importancia de las transacciones comerciales que giran en torno a la potencia marítima y comercial surgida tras los descubrimientos oceánicos y la libertad de navegación en los mares. Ahora no interesa fijar misiones temporales, sino instalar embajadas permanentes entre Estados no sólo para tener una información directa y constante de los nuevos acontecimientos surgidos en el exterior, sino para forjar alianzas y garantizar un intercambio fluido a nivel comercial.

Dejando atrás el elemento histórico de las misiones diplomáticas, y después de un periodo de codificación³⁷, necesario para llegar a la regulación de 1961, la misión diplomática se asienta en el *ius legationis* del Estado, entendido como un derecho discrecional para entablar una misión diplomática con otro Estado desde el principio de igualdad soberana. El derecho de delegación puede ser activo, que consiste en enviar una misión diplomática a otro Estado, o pasivo, cuando se recibe una misión diplomática extranjera, pero los Estados no están obligados a enviar o recibir misiones diplomáticas, incluso se pueden negar a intercambiar misiones diplomáticas, pero existe una sistemática en mantener misiones diplomáticas más allá de los periodos temporales donde los Estados entran en un clima de hostilidad que hacen imposible su conveniencia. Es preciso indicar que las misiones diplomáticas pueden ser fruto de un acuerdo *ad hoc* entre dos o más Estados, o que se produzcan *de facto* cuando no se aprecie un comportamiento que resulte contrario al ejercicio del derecho de legación. Asimismo, la Convención permite que un Estado pueda encargar a un jefe de la misión diplomática ante dos o más Estados, incluso que dichas funciones sean asumidas por un encargado de negocios *ad interim* cuando el jefe de la misión diplomática no tenga su sede permanente en ese Estado.

Uzbekistán, al embajador Ruy González de Clavijo, con otros miembros de la misión diplomática, territorio dominado por Amir Timur (el «Gran Tamerlán») para entablar relaciones diplomáticas a lo largo de la Ruta de la Seda y garantizar el suministro de especias, y forjar una alianza contra los turcos, que tenían bajo su asedio Constantinopla, donde su presencia amenazaba el mundo cristiano. El «Gran Tamerlán» quedó muy agradecido por la visita en 1404, pero a pesar de su fallecimiento un año después, y la imposibilidad de instaurar una embajada en Samarcanda, entre otros motivos por la invasión China (1405), el recuerdo del diplomático queda visible en Samarcanda, pues el nombre del diplomático se encuentra en una calle de la ciudad y causa un buen recuerdo entre los historiados y el pueblo uzbeko.

³⁷ El camino hasta llegar a la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas de 1961 es largo y no exento de dificultades, se inicia con el Reglamento de Viena sobre el rango de los agentes diplomáticos (1815), y al que le siguen: el protocolo de Aix-la-Chapelle (1818), el proyecto Código de Bluntschli (1868), el proyecto de Fiore (1890), la resolución del *Institute of International Law* (1895), el proyecto Código de Pessôa (1911), el proyecto del *American Institute of International Law* (1925), el proyecto de la sección japonesa de la *International Law Association* y de *Kokusaiho Gakkwai* (1926), el proyecto de Phillimore (1926), el proyecto de Strupp (1926), el proyecto del *International Commission of American Jurist* (1927), la Convención de La Habana de agentes diplomáticos (1928) y la Convención de La Habana de agentes consulares (1928), el código de derecho privado Código Bustamante (1928), la resolución del *Institute of International Law* (1929), el proyecto Harvard (1932), el Informe presentado por el Relator Especial M.A.E.F. Sandström (1950) y el Proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades diplomáticas (1958).

En cuanto a los diversos tipos de misiones, la Convención guarda silencio, pero lo único que reconoce es que se dividen en tres clases: 1) Embajadores o nuncios, que se acreditan ante el Jefe de Estado o jefes de misión de rango equivalente; 2) Enviados, ministros o internuncios, que en esta ocasión se acreditan ante el Jefe del Estado, y; 3) Los encargados de negocios, acreditados ante el Ministro de Relaciones Exteriores³⁸. La práctica indica que los Estados suelen acordar de mutuo acuerdo el rango que otorgarán a las misiones diplomáticas, pero nada impide que pueda variar a lo largo de su existencia, pero en todo momento debe indicarse el jefe de la misión y el rango que adquiere con la presentación de las cartas credenciales, y si su encargo se ejerce en uno o varios Estados de forma múltiple. Con el nombramiento, el Estado acreditante procede a la designación del resto del personal que forma parte de la misión diplomática, debiendo trasladar el listado al Estado receptor para recibir su aprobación y garantizar el conocimiento de los integrantes.

La Convención de Viena de 1961 establece las funciones que corresponden a las misiones diplomáticas, siendo las siguientes: 1) Representar al Estado acreditante en el Estado receptor; 2) Proteger los intereses del Estado acreditante y de sus nacionales en el Estado receptor; 3) Negociar con el gobierno del Estado receptor; 4) Informarse por medios lícitos de todos los acontecimientos que tengan lugar en el Estado receptor, y; 5) Fomentar las relaciones amistosas, económicas, culturales y científicas entre ambos Estados. La doctrina ha señalado que la misión diplomática debe observar otras funciones adicionales como tomar en consideración los intereses de las minorías del Estado que recibe la misión diplomática, y no interferir en los asuntos internos (Sen, 1965, pp. 70 a 79). Junto con el contenido anterior, nada impide que una misión diplomática pueda ejercer las funciones consulares, previstas en la Convención de Viena de 24 de abril de 1963, sobre Relaciones Consulares, afirmación que resulta sorprendente si se valora el contenido del artículo 3.2 CVRD en el que se indica «Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática». La extinción de las funciones de la misión diplomática puede producirse por motivos muy diversos, como la ruptura de la relación diplomática, el cierre por la pérdida de necesidad entre ambos Estados o el traslado de la sede.

Desde tiempos antiguos la misión diplomática ha quedado amparada por la inmunidad y la inviolabilidad diplomática, y de otros privilegios necesarios para el buen desarrollo de sus funciones. Esta tendencia se observa en el preámbulo de la Convención de 1961 cuando afirma «Reconociendo que tales inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados», cerrando así

³⁸ La Convención no hace mención del Ministro de Asuntos Exteriores, pero se entiende que ambos ejercen las mismas funciones.

un círculo sobre la naturaleza propia de las inmunidades, inviolabilidades y privilegios, pues éstos nacen para garantizar las funciones de la misión diplomática y no de las personas que la desempeñan. El contenido de la Convención de 1961 resulta amplio y respetuoso con el derecho consuetudinario, y queda delimitado en los artículos 29 a 44 CVRD. En primer lugar, no sólo por la importancia sino por la tradición, encontramos la inmunidad de la misión diplomática, que se extiende a los diplomáticos, frente a otros miembros de la misión (personal administrativo y técnico de la misión, y los miembros de sus familias —art. 37 CVRD—), y a los locales, archivos y documentos destinados a dicho fin³⁹. En segundo lugar, encontramos la inmunidad de jurisdicción de los miembros de la misión diplomática que se ha diluido desde el año 1961 a diferencia de la inmunidad de jurisdicción del Estado y de sus bienes (que se ha ganado mayor peso con instrumentos internacionales como el Convenio Europeo de Basilea, de 16 de mayo de 1972, sobre Inmunidad del Estado, y la Convención de las Naciones Unidas sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes, hecha en Nueva York el 2 de diciembre de 2004). Como se indicó, la inmunidad puede revestir tres modalidades: penal, civil y administrativa (art. 31 CVRD); y cabe la renuncia expresa de la inmunidad por parte del Estado (art. 32 CVRD). La inmunidad penal se extiende al agente diplomático por las acciones que puedan incoarse en el Estado receptor fruto de su comportamiento, para evitar la apertura de procesos penales contra su persona. La inmunidad de tipo civil se extiende a los agentes diplomáticos en cuestiones civiles, pero no disfruta de la misma extensión (en comparación con la inmunidad penal) porque el artículo 31.2 CVRD exceptúa su aplicación cuando se trate de una acción real sobre bien inmueble sito en el Estado receptor, acciones sucesorias cuando figure a título privativo como un «ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario», y frente a una acción relativa a la actividad profesional o comercial que ejerza el agente diplomático en el Estado receptor. Por lo que respecta a la inmunidad administrativa, se extiende a los agentes diplomáticos por toda actuación administrativa y de la jurisdicción administrativa, y comprende las infracciones de tráfico o de cualquier otra disposición reglamentaria contra su persona. En consecuencia, la existencia de inmunidad en el Estado receptor no exime al agente diplomático del ejercicio de acciones dentro de la jurisdicción del Estado acreditante. En todo momento, la renuncia de cualquiera de las inmunidades anteriores corresponde al Estado acreditante, quien deberá hacerla constar de forma expresa y por escrito al Estado receptor. No obstante, la inmunidad puede proceder de una propuesta realizada por el propio agente diplomático, pero no alcanza su extensión hasta que el Estado acreditante la formaliza, y una vez hecha no puede dejarse sin efecto abierto el procedimiento.

³⁹ Asunto *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (United States of America v. Iran), fallo de 20 de mayo de 1980, ICJ (1980).

3.2. Las oficinas consulares

Si el derecho diplomático se centra en los asuntos de Estado de más alto nivel, el derecho consular está orientado a los ciudadanos, sean o no nacionales, que radican en el lugar donde se establece el consulado. Como se indicó, y desde el 30 de diciembre de 1928, el Estado español configura un cuerpo único funcional que desarrolla funciones diplomáticas y consulares, y salvo las designaciones (políticas) *ad hoc*, y por cuestiones jurídicas y numéricas⁴⁰, difícil será culminar con el rango más apreciado y elevado del escalafón.

La función consular⁴¹ adquiere una intervención *iure gestionis* que se extiende a los intereses del Estado al que representa (Vilariño Pintos, 2022, p. 365), y a los ciudadanos desplazados en dicho territorio para que puedan realizar —desde allí (*in situ*)— todas las gestiones como si estuvieran en su propio territorio, situación que se extiende también a otros nacionales para otras funciones de naturaleza administrativa⁴². En la actualidad, los ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea tienen derecho «en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado»⁴³. Desde un punto de vista práctico⁴⁴, las funciones consulares son las siguientes:

⁴⁰ Recordemos que la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2017, de la Sala Tercera de lo Contencioso-administrativo, anuló el Real Decreto 638/2015, de 25 de julio (recurso contencioso-administrativo núm. 3816/2015), por el que se aprobó el Reglamento de la Carrera Diplomática, y ante la falta de promulgación de un nuevo texto que lo sustituya (antes de las elecciones de julio de 2023, el Gobierno preveía aprobar el nuevo reglamento para finales de año, pero el adelanto electoral frustró el cometido que se viene exigiendo por las asociaciones de diplomáticos desde el año 2017), nos debemos remitir a normativa anterior para determinar la composición de la carrera judicial (*vid.* Real Decreto 674/1993, de 7 de mayo, sobre provisión de puestos de trabajo en el extranjero y ascensos de los funcionarios de la Carrera Diplomática, y la Orden AEC/1811/2014, de 3 de octubre, por la que se establece la composición de la plantilla de la Carrera Diplomática y su distribución en las diferentes categorías diplomáticas). De hecho, sólo un tres por ciento de los funcionarios de la carrera diplomática adquieren la condición de embajadores (art. 2, de la Orden AEC/1811/2014), de los más de mil efectivos.

⁴¹ Nótese que la Convención de 1963 sustituye la palabra «cónsul» por la de «funcionario consular», que se dividen a su vez en funcionarios consulares de carrera y honorarios, que pasan a pertenecer a cuatro categorías: cónsul general, cónsul, vicecónsul y agente consular. La clasificación de las oficinas consulares, de carrera y honorarios, y su organización se encuentra prevista en el artículo 48 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

⁴² En ese sentido, el artículo 2.2 del Convenio Europeo sobre las funciones Consulares, hecho en París el 11 de diciembre de 1967 (BOE núm. 84, de 8 de abril de 2011): «Tendrán, asimismo, el derecho a favorecer los intereses del Estado que envía, concretamente en las materias mercantil, económica, social, profesional, turística, artística, científica y educativa, así como en materia marítima y de aviación civil, y a fomentar y desarrollar, en estos dominios y en otros, la cooperación entre el Estado que envía y el Estado que recibe». Mientras que la Convención de 1963 fija las funciones consulares en el artículo 5.

⁴³ Artículo 1.1 de la Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE.

⁴⁴ Para un estudio pormenorizado de cada una de las funciones se recomienda: Núñez Hernández, J. y Martí Martí, X. (2009). *La función consular en el Derecho español*. Tercera edición. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

1) Función protectora: protege los intereses del Estado y de sus nacionales; 2) Función informativa: informa por medios lícitos de las cuestiones comerciales, económicas, culturales y científicas que transcurren en el Estado receptor; 3) Funciones administrativas: tramitación y expedición de documentos, pasaportes, visados, actuación ante el registro civil, participación electoral, inspección y control de buques; 4) Funciones jurídicas: auxilio y cooperación judicial, actos notariales y sucesorios, protección de menores e incapacitados, y ayuda a los reclusos nacionales en centros penitenciarios del Estado receptor. Recordemos que la función consular se puede desarrollar dentro de una misión diplomática, o bien, como es más frecuente, por medio de oficinas consulares. Además, el funcionario consular con el consentimiento del Estado receptor, siempre que el Estado que envía no tenga en dicho territorio una misión diplomática, puede realizar actos diplomáticos, pero no por ello se modifica su estatus consular (Marcantonatos, 1974, pp. 116 y 117).

El marco normativo que recoge la función consular resulta muy variado, y de su conjunto destaca la Convención sobre relaciones consulares, hecha en la ciudad de Viena el 24 de abril de 1963, que se complementa con dos Protocolos adicionales, de la misma fecha, que versan sobre adquisición de nacionalidad y la jurisdicción obligatoria para la solución de controversias. El principio de la función consular aparece en el artículo 1, donde se reconoce que el consentimiento mutuo es la base del establecimiento de las relaciones consulares, y que para fijar una o varias oficinas consulares en el territorio del Estado receptor⁴⁵, éste debe manifestar su consentimiento (expreso o tácito).

Las oficinas consulares se dividen en cuatro grupos: consulado general, consulado, viceconsulado y agencia consular, y esta clasificación parte de dos condicionantes, como son la importancia de la ciudad donde radica la oficina consular, en relación con los intereses del Estado que envía y de la reciprocidad, y la categoría del funcionario consular que desarrolla en ella la función consular⁴⁶. Los funcionarios consulares se nombran por el Estado del que son nacionales, pero necesitan del exequatur del Estado receptor para que el jefe de la oficina consular pueda desempeñar sus funciones, previa entrega de la carta patente o instrumento similar donde se indique por el Estado que envía la calidad del nombramiento, categoría, clase, circunscripción y sede de la oficina (ahmad, 1973, pp. 68 a 74). De resultar negativo el exequatur, el Estado no está obligado a comunicar los motivos del rechazo. La terminación de la actividad consular se produce por tres motivos: 1) Cuando el Estado que envía comunica el término de las funciones consulares; 2) Por la revocación del exequatur, y; 3) Cuando el Estado receptor comunica que ha dejado de considerarle como funcionario consular.

⁴⁵ Puede dividirse en consulado general, viceconsulado o agencias consulares siempre dentro de la misma circunscripción consular y previo consentimiento del Estado receptor.

⁴⁶ La decisión de la categoría de la oficina y del funcionario consular se adopta por el Estado que envía, pero en muchas ocasiones es fruto de un acuerdo previo y de reciprocidad entre los dos Estados.

La regulación de las inmunidades, inviolabilidad y privilegios varía en función de la categoría del funcionario consular, correspondiendo al Estado receptor otorgar todas las facilidades necesarias para que la oficina consular pueda desarrollar su actuación (*ne impediatur officium*)⁴⁷. De hecho, los funcionarios consulares honorarios⁴⁸ disfrutaban de un régimen inferior al que corresponde a los de carrera, a pesar de contar con un estatuto propio, porque ese régimen se otorga en beneficio del Estado y no de los funcionarios consulares y se extienden desde su entrada a la salida del territorio.

En las inviolabilidades se mantiene la de los locales consulares y la exención fiscal para su adquisición, con la excepción de aquéllos que se constituyan por la prestación de servicios, y la que afecta a los archivos y documentos. Dentro del grupo anterior, también quedan exentos de la inspección aduanera y disfrutaban de la franquicia aduanera. De manera adicional, y como fruto de las buenas relaciones entre los dos Estados, el Estado receptor concede a los funcionarios consulares un trato adecuado que no atente contra su persona, libertad y dignidad, además de garantizar el reconocimiento de la libertad de tránsito y de circulación en favor de todos los integrantes de la oficina consular, junto con la libertad de comunicación para los fines oficiales, dentro de los cuales está incluida la valija diplomática o consular y los mensajes escritos en clave o cifra. La regulación de la inviolabilidad de los funcionarios consulares adquiere una triple dimensión (penal, civil y administrativa), siempre que corresponda con los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares (*iure gestionis*), y como se reconoce en la Convención de 1961, la renuncia corresponde formularla de forma expresa y por escrito al Estado que envía sobre los privilegios e inmunidades de sus funcionarios consulares y resto de personal consular. En cuanto a la renuncia manifestada dentro de un procedimiento civil o administrativo, no conlleva su extensión inmediata al procedimiento de ejecución, porque requiere de un nuevo acto de renuncia.

3.3. Los representantes permanentes en organizaciones internacionales

Las primeras organizaciones internacionales surgen a principios del siglo XIX, pero no es hasta el Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919 y la Sociedad de Naciones cuando adquieren una mayor actividad y desarrollo,

⁴⁷ En lo referente a los empleados consulares y privados, y los miembros de la familia que vivan en su casa, la normativa es clara al establecer «gozarán de los privilegios e inmunidades previstos en la presente Convención, desde la fecha en que el miembro del consulado goce de privilegios e inmunidades con arreglo al párrafo 1 de este artículo, o desde su entrada en el territorio del Estado receptor o desde el día en que lleguen a formar parte de la familia o del personal privado del miembro de la oficina consular» (art. 53.2 CVRC).

⁴⁸ No pueden ostentar el rango de cónsul general y de agencia consular.

debido a la conciencia de la Primera Guerra Mundial y la necesidad de garantizar la paz entre los pueblos. La falta de entendimiento y de compromiso frustró la reorganización de las relaciones internacionales y derivó en la Segunda Guerra Mundial, y tras ella la necesidad de plantear un nuevo orden mundial, en el que las organizaciones internacionales consolidan la condición de sujeto de derecho internacional, configurándose el derecho internacional contemporáneo. Entre los rasgos típicos de las organizaciones internacionales, se aprecia la ausencia de un territorio y de población definida, pero las funciones, competencias y objetivos se ven delimitados por el tratado constitutivo y por otros que lo complementan. Sus fines no deben coincidir en todo momento con los de los Estados miembros, porque la organización internacional disfruta de autonomía propia y de capacidad para adoptar sus decisiones.

La situación descrita en el apartado anterior permitió el nacimiento de la diplomacia multilateral⁴⁹ porque los Estados necesitan contar con representantes permanentes en las sedes de las organizaciones internacionales, y para conseguirlo otorgan la condición de rango de embajador a la persona que la encabeza (Arredondo, 2023, p. 147), y estas representaciones permanentes pueden ser de Estados miembros o no miembros, estos últimos bajo la condición de observadores. Una vez definida la necesidad de esta nueva modalidad diplomática, conviene indicar que son dos los mecanismos de representación que utiliza: el envío de representantes temporales, y la creación de delegaciones permanentes en sus sedes (Cahier, 1965, p. 539) que se configuran como misiones diplomáticas permanentes del Estado en el exterior. De hecho, la decisión se toma por el Estado miembro en la organización de manera unilateral, debiéndose comunicar a la misma por conducto oficial, pero la representación no adquiere la condición de bilateral porque la organización internacional no envía un agente diplomático o funcionario al Estado, salvo en aquellas circunstancias especiales previstas en el marco de la normativa de la Unión Europea y de las Naciones Unidas con sus respectivas agencias y oficinas⁵⁰.

La Convención de Viena, de 14 de marzo de 1975, sobre la Representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal⁵¹, texto que no se encuentra en vigor al no cumplirse con lo estipulado en el artículo 89.1, regula la diplomacia multilateral en el

⁴⁹ No debe confundirse con la diplomacia de cumbre o conferencia.

⁵⁰ Si bien no se trata de representantes permanentes de una organización en un Estado miembro, la Unión Europea y las Naciones Unidas han creado oficinas permanentes en Estados miembro y no miembro, no sólo para acercar a los ciudadanos las instituciones comunitarias y universales, sino para configurar canales de comunicación fluida y permanente con los respectivos Estados. En España encontramos las dos oficinas del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea (Madrid y Barcelona).

⁵¹ La Convención de 1975 se complementa, en todo lo no previsto en la misma, con las disposiciones de la Convención de Viena de 1961 sobre las Relaciones Diplomáticas, que actúan como pieza angular en toda modalidad del derecho diplomático.

seno de las Naciones Unidas en su doble vertiente, es decir, en las relaciones de un Estado y cualquier internacional universal de la que sea miembro, y de las conferencias convocadas a su efecto. Como se indicó, en el establecimiento de la misión no sólo están presentes los Estados miembro (quienes pueden hacerlo bajo acreditación simple o múltiple), sino también los Estados no miembro como observadores por medio de representantes permanentes. La extinción de la representación puede suceder por motivos variados: el acto de retirada en la organización internacional (art. 50 TUE), la absorción y la sucesión de Estados (puede continuar con el Estado principal si resulta ser miembro), la expulsión (permite que adquiera la condición de Estado observador), y la posibilidad de una desaparición de la organización internacional. No obstante, no tiene lugar la extinción de la representación cuando se produce una nueva designación en el cargo de jefe de la misión, por jubilación, excedencia, fallecimiento o renuncia del titular.

Los rasgos característicos que identifican la diplomacia multilateral de representación permanente en la sede de la organización internacional tienen un perfil análogo al de las misiones diplomáticas permanentes. El primero versa sobre la relación triangular que se aprecia y surge entre el Estado que envía, la organización internacional y el Estado donde radica la sede (Estado huésped), que no mantiene relación alguna con el Estado que envía, pero se encarga de velar por que la organización internacional pueda asentarse con los medios adecuados dentro de su territorio. La segunda cuestión es la que hace referencia a los representantes permanentes, y no se diferencia en cuanto al elemento personal de las misiones especiales, ya que están nutridas por agentes diplomáticos acreditados como tales en el Estado que envía.

Desde el punto de vista de las inmunidades y privilegios, los agentes diplomáticos se rigen por lo previsto en los tratados constitutivos y de desarrollo⁵² de las organizaciones internacionales, situación que trae causa a su vez de la costumbre internacional y se ve complementada con la Convención de 1975 y el carácter supletorio de la Convención de 1961. El preámbulo de la Convención reconoce que las inmunidades y privilegios son otorgadas en favor de las personas, sino del Estado para garantizar el buen y eficaz desempeño de sus funciones en la organización internacional⁵³. Como se indica, la Convención reconoce la inmunidad de jurisdicción del jefe de la misión y del personal diplomático, con la excepción de las acciones sobre los bienes inmuebles que radiquen en territorio del Estado huésped, la acción sucesoria y las referentes a la actividad profesional o comercial. La inmunidad anterior

⁵² En ese sentido, la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de febrero de 1946, y la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados, aprobada el 21 de noviembre de 1947 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Nueva York). En el marco de la Unión Europea, encontramos el Protocolo núm. 7 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sobre privilegios y las inmunidades de la Unión Europea, hecho en Lisboa, el 1 de diciembre de 2009.

⁵³ Paralelismo que se aprecia con el artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas.

se extiende a la jurisdicción civil y administrativa, pero no les exime de las acciones que se puedan incoar contra ellos en su Estado (Estado que envía), y sólo a éste le corresponde la renuncia expresa y por escrito de la inmunidad de sus agentes diplomáticos. La inmunidad penal se reconoce «de los actos realizados en el desempeño de sus funciones oficiales» (art. 60.1), situación que se mantiene en la jurisdicción civil y administrativa. En cuanto a la inviolabilidad, se extiende a los locales de la misión (con la exención fiscal), a la residencia particular del jefe de la misión y los demás agentes diplomáticos y sus bienes, archivos y documentos de la misión, en los que queda incluida la valija diplomática. El estatus personal comienza desde que entran en el territorio del Estado huésped, y finalizan cuando salen del territorio o expira el plazo razonable para hacerlo. Los miembros de la familia del jefe de la delegación y del personal diplomático disfrutan de privilegios e inmunidades, que se extienden de conformidad con lo previsto en los artículos 58, 59 y 64 de la Convención de 1975.

3.4. Las misiones *ad hoc*

Como se ha expuesto en los apartados anteriores, la Comisión de Derecho Internacional durante su décimo período de sesiones centró su actividad en la propuesta del «proyecto de artículos sobre relaciones e inmunidades diplomáticas», dejando abierta la posibilidad de regular en un futuro otras modalidades de diplomacia⁵⁴. La diplomacia *ad hoc* es una de las diferentes modalidades que comprende el derecho diplomático (Dembinski, 1988, p. 10), y a su vez se divide en las misiones especiales, las delegaciones diplomáticas en las conferencias de nivel internacional y los enviados itinerantes con sus diferentes variantes, al apreciarse en todos ellos una finalidad determinada.

La circunstancia coyuntural de la diplomacia *ad hoc* es la que la diferencia de otras formas de diplomacia, que puede ser entendida como el origen más mediato de la diplomacia moderna y que ha venido ganando fuerza a lo largo de este siglo, sin desplazamiento de las misiones diplomáticas permanentes, sino conviviendo en plano de igualdad. Esta distinción aparece en la Convención de funcionarios diplomáticos, hecha en La Habana el 20 de febrero de 1928, cuando el artículo 2 distingue entre funcionarios ordinarios y extraordinarios, siendo estos segundos «los encargados de misión especial, o los que se acreditan para representar al Gobierno en conferencias, congresos u otros organismos internacionales». La distinción anterior también se observa en el Reglamento de Viena de 1815 cuando afirma «los empleados diplomáticos en misión extraordinaria no tienen, como tales, superioridad de rango» (art. III). En palabras de Genet «En general la persona encargada de una misión especial no tiene rango diplomático propiamente dicho, por

⁵⁴ *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional* (1958). Vol. II. Nueva York: Naciones Unidas. Página 96.

razón de la misión especial, aunque sí tiene carácter diplomático. Por lo tanto, en principio, todo agente acreditado tiene precedencia sobre dicha persona; en la práctica, sin embargo, y como favor insigne, se suele conceder precedencia y se demuestran consideraciones especiales a los enviados de esta categoría. “No les corresponde precedencia, la reciben”. *Inter se*, se clasifican según su verdadero grado; a grado igual, el rango se determina por el orden de presentación de las cartas credenciales» (Genet, 1931, p. 86).

En los siguientes apartados se procede con el estudio de las modalidades de la diplomacia *ad hoc*, que se divide en tres clases: misiones especiales, delegaciones en conferencias internacionales y enviados itinerantes (con sus variantes). Si bien la distinción anterior es la oficial, durante la tramitación del Convenio de Nueva York de 1969, el Relator Especial Milan Bartos⁵⁵ emitió un Informe especial sobre las misiones especiales, en el que incorpora un proyecto que contiene 36 artículos y en el que llega a distinguir un total de 14 atribuciones especiales que pueden determinarse en la misión especial.

3.4.1. Las misiones especiales

En algunas ocasiones el Estado acreditante desea realizar un acto con el Estado receptor a través de una persona que no forma parte de la misión permanente, ya sea porque se trata de un especialista en la materia que se está negociando, o bien para dar una mayor relevancia al acto (bodas, coronaciones, funerales, entre otros). La persona encargada de la misión especial puede, pero no siempre, ser miembro de la carrera diplomática del Estado que envía, y mientras ejerza el encargo asume temporalmente y de manera limitada las funciones, privilegios e inmunidades descritos en la normativa aplicable, pues parece razonable que se dote de un marco diferente al de las relaciones diplomáticas de 1961.

La regulación de las misiones especiales en los documentos anteriores a 1958 no existe, más allá de la mención a los diplomáticos en asuntos extraordinarios, pero no se dudaba de la existencia de esta nueva clase de diplomacia, a pesar de contar con una tradición consuetudinaria no escrita que se había ido fijando en los usos y costumbres a la par de la diplomacia permanente. Ante la falta de tiempo en la Convención sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 para regular la diplomacia *ad hoc*, y siguiendo las indicaciones del Relator Sandström⁵⁶, se emitieron dos proyectos de informes que sirvieron de base a la Comisión de Derecho Internacional en 1960 para redactar el proyecto de tres artículos sobre

⁵⁵ Documento A/CN.4/166. Las diferentes modalidades se especifican en la página 81.

⁵⁶ El referido autor emitió un informe (Documento A/CN.4/129) sobre la «Diplomacia *ad hoc*» que contiene dos versiones sobre los proyectos de artículos, uno para las relaciones diplomáticas por medio de enviados itinerantes y misiones especiales, y un segundo, de la diplomacia *ad hoc* en congresos y conferencias.

los que giraría la adopción del texto definitivo hecho en Nueva York y que recibió la denominación de Convención sobre las Misiones Especiales⁵⁷, el 8 de diciembre de 1969, junto con el Protocolo facultativo sobre la jurisdicción obligatoria para la solución de controversias, de la misma fecha.

En cuanto al contenido de las misiones especiales, la Convención mejora la redacción de los proyectos de 1958 y 1960, y pasa por identificar el concepto de misión especial en el artículo 1.a como «una misión temporal, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado con el consentimiento de este último para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado». A nivel interno, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado carece de un concepto de misión especial, a diferencia del contenido del Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, sobre organización de la Administración del Estado en el Exterior⁵⁸, donde el artículo 3.3 establecía «Son Misiones Especiales las que, con carácter representativo y temporal, envía el Estado español ante otro Estado para tratar con él asuntos determinados o para realizar ante él un cometido determinado, sin perjuicio de la posibilidad de enviar una Misión Especial a varios Estados». Como se ha visto, la misión especial tiene unos rasgos característicos, que la diferencia de otras formas de diplomacia, y en la que resaltan los elementos de representación del Estado, la corta duración (que se contrapone a la diplomacia de rasgos permanentes) y el carácter especial del asunto a tratar.

El artículo 46 de la Ley 2/2014 sólo contiene una referencia al título que recibe el jefe de la misión diplomática especial⁵⁹; así, al establecer una misión especial, ésta no parte de la iniciativa de un Estado, como si se tratase de una imposición del Estado acreditante en un tercero, sino que proviene de una negociación e interés previo entre ambos Estados para resolver un asunto o problemática delimitada en el acuerdo por el que se establece la misión especial, y en el que contienen estipulaciones relativas a las personas que formarán parte de la misión especial y su duración. A pesar de que cada Estado delimita las personas que forman parte de la misión especial, el artículo 8 añade que la comunicación se traslada al Estado receptor para que tenga constancia del número, composición, nombre y calidad de cada integrante, donde el Estado receptor puede negarse a las personas propuestas por el Estado acreditante sin dar más razones. En resumen, la misión especial está compuesta por el jefe de la misión, el personal administrativo, técnico y de servicio necesario.

Otra cuestión que debe ser valorada es la relativa al espacio temporal, es decir, el inicio y el fin de la misión especial. El artículo 13 CNMME regula el comienzo de las funciones de una misión especial, señalando que

⁵⁷ El Instrumento de adhesión de España a la Convención tuvo lugar el 4 de julio de 2001.

⁵⁸ Derogado por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

⁵⁹ Creado por Real Decreto a iniciativa del Ministerio, previo informe del Consejo Ejecutivo de Política Exterior, y que recibe el título de «Embajador en Misión Especial» (bajo el procedimiento del art. 44 de la Ley 2/2014).

comienza «desde la entrada en contacto oficial de la misión con el Ministerio de Relaciones Exteriores u otro órgano del Estado receptor que se haya convenido». Mientras que las causas de la terminación están tasadas en el artículo 20 CNYME y derivan de la propia naturaleza jurídica de la misión especial, como son el acuerdo entre los dos Estados, la realización del encargo, la expiración del plazo, la notificación de un Estado a otro de poner fin a la misión especial, y cuando el Estado receptor decide comunicar que ha terminado la misión especial.

En todo lo relativo a la inmunidad y la inviolabilidad de la misión especial (Maresca, 1975, p. 385 y siguientes), continúa con la tendencia fijada en la Convención de 1961, garantizando la facilidad en la adquisición de locales y alojamiento, la exención fiscal de los locales destinados a la misión especial, la inviolabilidad de locales, archivos y documentos, la libertad de circulación, de comunicación, la inviolabilidad del personal, de alojamiento particular, de jurisdicción (penal, civil y administrativa), la exención de la legislación de la seguridad social, de impuestos y gravámenes, prestaciones personales, y la franquicia aduanera (arts. 22 a 35).

3.4.2. *Las delegaciones en conferencias internacionales*

Con el auge y el desarrollo de las organizaciones internacionales, y a la par de las mismas, se ha ido configurando una diplomacia *ad hoc* que comprende la representación, el aspecto temporal, la especialidad de la materia que afecta a la organización internacional y a los Estados miembro u organizaciones internacionales que formen parte de la misma. Como se reconoce en la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal⁶⁰, de 14 de marzo de 1975, por conferencia se entiende «una conferencia de Estados convocada por una organización internacional», de ahí que se esté ante una reunión de los representantes de los Estados en el seno de una organización internacional para tratar uno o más asuntos de su competencia. Situación que se equipara, por espíritu de la Convención de 1975, a las «delegaciones de observación en órganos y en conferencias» (arts. 71 y 72, que remiten a los arts. 43 a 70), como una submodalidad de la diplomacia *ad hoc* de las delegaciones en conferencia internacional.

Lo relevante es que cada conferencia es independiente de las anteriores y posteriores que tendrán lugar (Yturriaga, 2015), y se rigen por su propio reglamento interno como instrumento de trabajo. Se puede afirmar que cada conferencia es independiente, aunque exista una razón de su existencia común en todas ellas, que no obliga a que los participantes sean los mismos; por eso las conferencias pueden disfrutar de una doble vertiente (universal o no). Para que

⁶⁰ No se encuentra en vigor por falta de ratificaciones (art. 89).

una conferencia internacional concluya su trabajo, o incluso suspenda su actividad temporalmente, resulta necesario que exista un acuerdo previo sobre el que se sustente procesalmente ese comportamiento, o que provenga de la voluntad inequívoca del Estado que envía un jefe de la misión o un miembro del personal diplomático. Lo lógico es que termine por lograr los objetivos marcados *ab initio*, o por el transcurso del plazo sin alcanzarlo, por voluntad de todos los integrantes o por imposibilidad de materializar los objetivos, si bien todos los motivos deben estar previstos en el reglamento interno o en la Convención de 1975.

La representación en las conferencias internacionales corresponde fijarla a cada Estado o a la organización internacional que forme parte, pero en la mayoría de los casos son los diplomáticos o funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores los que vendrán a tomar parte, pero también pueden participar expertos y técnicos cuando resulte necesario por la materia objeto de la conferencia internacional. La designación de los miembros resulta de especial relevancia práctica, no sólo porque comprometen al Estado en las decisiones que tomen durante la vigencia de la conferencia, sino porque entre sus funciones está la de ser un delegado del Estado en la organización internacional, por la que representan, negocian e informan al Estado en la adopción de un tratado o acuerdo internacional.

Con el fin de garantizar el buen desarrollo de las funciones⁶¹ de las delegaciones y de los miembros de las conferencias internacionales, la Convención de Viena de 1975 sigue la línea marcada en la Convención de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, con la extensión de las Convenciones de las Relaciones Consulares (1963) y de las Misiones Especiales (1969). De su contenido se desprende el reconocimiento de la inviolabilidad de los locales y bienes destinados a la delegación, así como de los archivos y documentos que formen parte de ella. Tampoco se permite la detención o el arresto del jefe de la representación, de los miembros diplomáticos que la conformen, del personal técnico y familiares. Lo anterior se conecta con la inmunidad de jurisdicción y otros privilegios de naturaleza fiscal y administrativa, debiendo el Estado huésped dar las facilidades necesarias a la delegación para que ésta pueda desarrollar sus funciones.

3.4.3. *Enviados itinerantes y otras modalidades*

En último lugar, encontramos los enviados itinerantes como instrumento de la diplomacia *ad hoc*. Esta modalidad, cada vez más frecuente en la práctica internacional, no tiene entrada en la Convención de 1975, pero sí en

⁶¹ Dispone el preámbulo de la Convención de 1975 «Recordando las disposiciones del artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas, Reconociendo que el objeto de los privilegios e inmunidades enunciados en la presente Convención no es favorecer a los individuos sino garantizar el desempeño eficaz de sus funciones en relación con las organizaciones y conferencias (...)».

la doctrina y en los informes emitidos por los Relatores Especiales A.E.F. Sandström y Milan Bartos⁶².

El contenido del informe de Sandström resulta más breve y no entra en el trasfondo de los enviados especiales, y sólo procede con la definición, estableciendo que es el «agente diplomático enviado por un Estado sucesivamente a varios otros Estados⁶³, sin estar acreditado en ninguno de ellos, para desempeñar una misión diplomática especial, cuyo cumplimiento en los diferentes Estados suele requerir cierta coordinación especial». La decisión de enviar un enviado itinerante corresponde en exclusividad al Estado que lo envía, quien le encarga una misión especial concreta y temporal; de ahí que se catalogue de diplomacia *ad hoc*, pero su trabajo necesita de cierto secreto, pero nada impide que el enviado itinerante realice un acto público y notorio como la representación del Estado en un acto ceremonial, funeral o banquete. En todo caso, el enviado debe disfrutar de la confianza manifiesta y notoria del Estado que lo envía, y su cometido es estrictamente temporal.

Por su parte, el informe del Relator Especial Milan Bartos es más completo y extenso, y divide al enviado itinerante en dos clases diferenciadas: el diplomático *ad hoc* como mensajero y los emisarios secretos.

La condición de diplomático *ad hoc* como mensajero puede recaer en un funcionario o persona de confianza del Jefe del Estado o Jefe de Gobierno para llevar a término una misión especial en nombre del Estado, pero no con la condición de delegado porque se le permite entablar negociaciones con el otro Estado de forma exclusiva para «llevar, presentar o comunicar un mensaje a un alto funcionario del mismo rango del país de destino». La transmisión del contenido no implica que quede dentro de la categoría de correo diplomático, porque el mensaje que transmite se entrega al Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o al alto funcionario del Estado de destino, mientras que en el caso del correo diplomático es entre la Administración exterior y la sede diplomática o consular, o bien en sentido inverso. En la actualidad el diplomático *ad hoc* como mensajero ha caído en desuso, a pesar del fuerte arraigo en el pasado por medio de las *lettres de cabinet*, que se intercambiaban los Jefes de Estado para comunicar situaciones que afectaban a la Casa del Rey (enlaces matrimoniales, bodas, nacimientos u otros hechos protocolarios) como instrumento de cortesía extraordinaria, pero que con el uso de las nuevas tecnologías han perdido su razón de ser. El problema radica en determinar el estatus personal que recibe el mensajero cuando está ejerciendo sus funciones en el Estado de destino mientras dure su cometido. Como viene

⁶² Documentos A/CN.4/129 de la Diplomacia *ad hoc*, y Documento A/CN.4/166 de las misiones especiales.

⁶³ Esta posición de mantener un enviado especial para varios Estados tiene un fuerte arraigo en los Estados Unidos con la figura de los «Embajadores “at large”» como una clase especial del cuerpo diplomático y que les faculta para desempeñar sus funciones en varios Estados y conferencias internacionales de forma simultánea.

sucediendo en otras modalidades de diplomacia, los privilegios, la inmunidad y la inviolabilidad no lo son por razón de su persona, sino por la función que ejerce del Estado que envía al Estado que lo recibe; por ese motivo disfrutaban de las mismas de manera temporal, pero puede resultar muy llamativo que un diplomático *ad hoc* deba hacer uso de las mismas por la brevedad de sus funciones y por la confianza depositada en su elección, confianza que es muy probable que la pierda y no la vuelva a disfrutar.

Por otra parte, la forma más antigua de la diplomacia *ad hoc* es la que corresponde a los emisarios de secretos, a quienes les corresponde el traslado de una información secreta en nombre de su Estado y para un tercer Estado. El contenido no debe ser revelado en ninguna circunstancia, y su razón de ser no impide que puedan cohabitar con otras modalidades diplomáticas, sean o no permanentes, ni que éstas tengan conocimiento de los emisarios secretos. Desde el punto de vista de la catalogación, encontramos los emisarios secretos puros, aquéllos a los que se ha hecho referencia en las líneas anteriores y que motivan su razón de ser, pero la práctica ha generado otras modalidades como los enviados confidenciales o los negociadores secretos, encargados de negociar o concluir cuestiones internacionales con otros Estados (como un tratado de paz), los observadores confidenciales autorizados en el Estado de residencia y que transmiten información a su propio Gobierno o Jefe de Estado, y los agentes secretos que vigilan a ciudadanos de su propio Estado. Es rasgo común en todas las modalidades anteriores que la tolerancia y el reconocimiento mutuo son un factor esencial en la diplomacia *ad hoc* de los emisarios secretos, porque la falta del mencionado requisito evita que se puedan englobar dentro de la diplomacia *ad hoc*.

IV. CONCLUSIONES

Si bien el ejercicio de la diplomacia es tan antiguo como la relación entre los pueblos, la evolución normativa del derecho diplomático tiene su origen en 1815 con el Reglamento de Viena de rango de los agentes diplomáticos, modificado parcialmente en 1818 por el Protocolo de Aix-la-Chapelle de la clasificación de los agentes diplomáticos. El proyecto Harvard (1932) marcó un hito en el desarrollo normativo por la calidad de sus preceptos y la novedad de su estructura y contenido, que sirvió de base en los *travaux préparatoires* de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas. La necesidad de codificar el derecho diplomático se aprecia una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial por la Comisión de Derecho Internacional en el primer periodo de sesiones (1949), y el comienzo de los trabajos se inicia por medio de la Resolución 685 (VII) de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1952. El texto definitivo se adoptó en Viena el 18 de abril de 1961, con dos Protocolos facultativos que tratan de la adquisición de nacionalidad y la solución obligatoria de controversias. A pesar de las diferentes modalidades diplomáticas, la

Convención de 1961 no tuvo nunca la voluntad de servir de texto común para todas ellas, más bien al contrario, porque su contenido sólo afecta a las relaciones diplomáticas porque no se disponía de tiempo para abordar cuestión tan compleja, y, en segundo lugar, por la falta de consenso. No obstante, se sucedieron informes y proyectos de los Relatores Especiales en cuestiones diversas, como las relaciones consulares, la diplomacia *ad hoc*, y las misiones especiales, que sirvieron de fundamento para las Convenciones posteriores.

El objeto del trabajo es abordar el derecho diplomático desde una perspectiva multinivel, en el que se parte de la normativa internacional y la intervención estatal, o denominada alta diplomacia, en la que participan los sujetos de mayor relevancia internacional, como son el Jefe del Estado, Jefe de Gobierno, Ministro de Asuntos Exteriores, y altos cargos del Ministerio, para tratar a continuación de la diplomacia de los órganos periféricos del Estado, que resultan ser los verdaderos ejecutores de las decisiones del Estado. De hecho, a pesar de no existir un modelo de Estado común en la sociedad internacional, esto no impide delimitar la función de los órganos centrales con sus respectivas particularidades, que en este caso se estudian desde la base de la normativa del derecho español. La delimitación personal distingue tres planos superpuestos, en los que cada sujeto disfruta de un estatus competencial diferenciador, donde se observa una mayor concreción de funciones en los Jefes de Estado y de Gobierno, con la excepción de la monarquía parlamentaria y en la persona del Rey. En general, la diplomacia de alto nivel corresponde delimitarla al Jefe de Gobierno con independencia del *nomen* que reciba y se ejecuta (a nivel central) por el Ministro de Asuntos Exteriores y por los altos cargos del Ministerio.

La existencia de órganos periféricos facilita la acción exterior del Estado, y a diferencia de la falta de un sistema homogéneo en los órganos centrales, en esta ocasión, se aprecia una identidad común, pues, la sociedad internacional acepta y valora positivamente que las relaciones entre Estados y frente a organizaciones internacionales deba configurarse desde la perspectiva de representantes diplomáticos y/o consulares. En todas las variantes de diplomacia existentes se observan unos rasgos comunes, como que el reconocimiento de inmunidades, inviolabilidades y privilegios se concede no en favor de la persona, sino en beneficio del Estado para cumplir con las obligaciones y funciones internacionales que son inherentes a la actividad diplomática, además de que el catálogo resulta muy similar y parte del contenido de la Convención de 1961. Cada modalidad diplomática cuenta con una regulación propia que valora las peculiaridades de cada una de ellas, pero a su vez crea un manto común desde el reconocimiento de la Convención de 1961. A pesar de ello, los rasgos identificadores están bien definidos y permite elaborar un estatus diferenciador de cada representante. Otra percepción que debo realizar es la falta de un marco propio que sirva para los enviados itinerantes y las diferentes modalidades (diplomático *ad hoc* como mensajero y los emisarios secretos), que hoy en día carecen de base legal alguna.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, A. M. (1973). *L'institution consulaire et le Droit international. Etude de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires et la pratique des Etats dans ce domaine*. París: R. Pichon et R. Durand-Auzias.
- Arredondo, R. (2023). *Diplomacia. Teoría y práctica*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- Badorrey Martín, B. (1999). *Los orígenes del Ministerio de Asuntos Exteriores (1714-1808)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Barthélemy, J. y Duez, P. (1926). *Traité élémentaire de Droit Constitutionnel*. París: Librairie Dalloz.
- Cahier, Ph. (1965). *Derecho diplomático contemporáneo*. Madrid: Ediciones Rialp.
- Conde de Altea (1983). *Historia del Palacio de Santa Cruz*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Dembinski, L. (1988). *The Modern Law of Diplomacy. External Mission of States and International Organizations*. La Haya: Martinus Nijhoff.
- Duverger, M. (1970). *Institutions Politiques et droit constitutionnel*. París: PUF.
- Genet, R. (1931). *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*. Tomo I. París: Pédone.
- Gouguel, F. (1964). Quelques remarques sur le probleme des institutions politiques de la France. En: *Revue Française des Sciences Politiques*. Vol. XIV, núm. 1/1964.
- Lijphart, J. (1994). Presidentialism and majoritarian democracy: Theoretical observations. En: Linz, J. y Valenzuela, A., *The failure of Presidentialism democracy: Comparative perspective*. Vol. 1. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Marcantonatos, L.G. (1974). *Les relations consulaires aux termes de la Convention de Vienne du 24 avril 1963*.
- Maresca, A. (1975). *Le missioni speciali*. Milán: Giuffrè editore.
- Melo Lecaros, L. (1984). *Diplomacia contemporánea. Teoría y práctica*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Morales Lama, M. (2015). *Diplomacia contemporánea. Teoría y práctica para el ejercicio profesional*. Santo Domingo: Editora Búho.
- Murty, B.S. (1989). *The International Law of Diplomacy. The Diplomatic Instrument and Wòrks Public Order*. La Haya: Martinus Nijhoff.
- Official Records of the General Assembly, Thirteenth Session, Annexes.*
- Official Records of the United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna, 2 March–14 April 1961, vol. I* (United Nations publication, Sales No. 61.X.2).
- Official Records of the United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna, 2 March–14 April 1961, vol. II* (United Nations publication, Sales No. 62.X.I).
- Remiro Brotons, A. (1985). El servicio exterior del Estado. En: *Documentación Administrativa*, núm. 205. Madrid.

- Sen, B. (1965). *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*. La Haya: Martinus Nijhoff.
- Vilarinho Pintos, E. (2022). *Curso de Derecho diplomático y consular*. Séptima edición. Madrid: Tecnos.
- Yearbook of the International Law Commission 1955, vol. II. Documents of the seventh session including the report of the Commission to the General Assembly.*
- Yearbook of the International Law Commission 1956, vol. II. Documents of the eighth session including the report of the Commission to the General Assembly.*
- Yearbook of the International Law Commission 1958, vol. II. Documents of the tenth session including the report of the Commission to the General Assembly.*
- Yearbook of the International Law Commission 1960, vol. II. Documents of the twelfth session including the report of the Commission to the General Assembly.*
- Yturriaga Barberán (de), J. (2015). *Los órganos del Estado para las relaciones exteriores. Compendio de Derecho Diplomático y Consular*. Colección Escuela Diplomática núm. 21. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

IV

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA CASE LAW (ANALYSIS)



La facultad del control material de la iniciativa legislativa popular por las Mesas de las Cámaras en el trámite de admisión.

Un comentario a la STC 143/2024, de 20 de noviembre*

The power of material control of the popular legislative initiative by the Bureau of the Chambers in the admission process. Commentary to STC 143/2024, of December 20

Miguel Ángel Laurenz Itoiz
Letrado del Parlamento de Navarra

Fecha de recepción: 09/05/2025
Fecha de aceptación: 02/06/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS HECHOS.—III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN

En la sentencia que presentamos el Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nulo el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024, por el que admitió a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña.

Para el Tribunal Constitucional, el acuerdo de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular es algo más que un acto de mero trámite cuyos efectos se limitan a la Cámara, sino también una muestra de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma, lo que lo hace susceptible de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, la sentencia considera que la calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular por parte de la Mesa del Legislativo no solo supone un control formal y material de su objeto conforme con la Constitución, la legislación sectorial y la doctrina constitucional, sino también una delimitación del ejercicio del derecho de participación política plasmado en el artículo 23 CE.

* STC 143/2024, de 20 de noviembre (BOE núm. 311, de 26 de diciembre de 2024).

PALABRAS CLAVE: Iniciativa legislativa popular, trámite de calificación y admisión.

ARTÍCULOS CLAVE: 23 y 87 de la Constitución española.

RESOLUCIONES RELACIONADAS: STC 76/1994, de 14 de marzo, ATC 135/2004, de 20 de abril, STC 42/2014, de 25 de marzo y STC 124/2017, de 8 de noviembre.

ABSTRACT

In the judgment presented here, the Constitutional Court declares unconstitutional and null the agreement of the Bureau of the Parliament of Catalonia of February 20, 2024, by which it admitted for processing the popular legislative initiative regarding the Bill for the Declaration of the Independence of Catalonia.

For the Constitutional Court, the agreement to qualify and admit for processing a popular legislative initiative is more than a procedural act, whose effects are limited to the Chamber. The agreement also demonstrates the institutional will of the Autonomous Community, which makes it susceptible to challenge before the Constitutional Court.

Furthermore, the judgment considers that the qualification and admission for processing of a popular legislative initiative by the Bureau of the Legislative Assembly not only constitutes formal and substantive control of its purpose in accordance with the Constitution, sectoral legislation, and constitutional doctrine, but also delimits the exercise of the right to political participation enshrined in article 23 of the Spanish Constitution.

KEYWORDS: Popular legislative initiative, qualification and admission process.

KEY ARTICLES: Articles 23 and 87 of the Spanish Constitution.

RELATED DECISIONS: STC 76/1994, of March 14, ATC 135/2004, of April 20, STC 42/2014, of March 25 and STC 124/2017, of November 8.

I. INTRODUCCIÓN

La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se vincula esencialmente al concepto de democracia como forma de organización de las sociedades. La democracia se materializa a través de dos manifestaciones teóricamente antagónicas: la democracia directa y la democracia representativa. Si bien la democracia directa implica la posibilidad de que los miembros de una comunidad política puedan actuar personalmente en la toma de decisiones sin intermediación alguna, en la democracia representativa la participación política tiene lugar a través de la designación de representantes, que son quienes efectivamente adoptan las decisiones de la colectividad a la que representan.

Entre una y otra categoría se ubica la iniciativa legislativa popular, que doctrinalmente viene siendo calificada como una modalidad de democracia

semidirecta, por cuanto si bien la potestad legislativa continúa residiendo en el Parlamento, se reconoce a la ciudadanía una cierta capacidad para poner en marcha el procedimiento legislativo mediante la presentación de proposiciones de ley ante la Cámara.

La iniciativa legislativa popular consiste en la presentación de una proposición de ley articulada ante el Legislativo, que sólo tras su admisión a trámite por los órganos rectores de la Cámara, abrirá un proceso de recogida de firmas supervisado por la Junta Electoral que, de superarlo, propiciará su debate en el Parlamento.

El ámbito material asociado a la iniciativa legislativa popular resulta significativamente inferior al que disponen los demás sujetos investidos para promover el procedimiento legislativo. En este sentido, el artículo 87.3 CE excluye de este cauce a las iniciativas sobre materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, así como la prerrogativa de gracia. En el orden normativo inmediatamente inferior, el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, incorpora a la citada relación constitucional las leyes relativas a la planificación económica general (131 CE) y los Presupuestos Generales del Estado (134.1 CE). Finalmente, también debe tenerse presente la exclusión implícita de la reforma constitucional dispuesta por el artículo 166 CE¹, así como aquellas materias cuya competencia esté atribuida a las Comunidades Autónomas en virtud de la distribución implantada en la Constitución².

La Mesa del Congreso de los Diputados es el órgano parlamentario a quien le corresponde la admisión de las iniciativas legislativas populares. En el ejercicio de esta función y a diferencia de otras proposiciones de ley, la Mesa debe tener en cuenta además de las exclusiones materiales referidas, que la iniciativa reúna los requisitos formales previstos en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, que el texto de la misma verse sobre materias distintas y carentes de homogeneidad, que no exista en cualquiera de las Cámaras un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto que esté en el trámite de enmiendas u otro más avanzado, o que reproduzca otra iniciativa popular de un contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso³.

El planteamiento descrito a nivel estatal se reitera en el plano autonómico, donde las Comunidades Autónomas han reproducido sus leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular. De esta forma, las mesas de los legislativos autonómicos deben tener presente el ámbito material de la iniciativa popular con carácter previo al trámite de calificación y admisión a trámite.

¹ Véase F.J. 5º STC 76/1994, de 14 de marzo.

² Véase F.J. 5º STC 95/1994, de 21 de marzo.

³ Véase el artículo 5 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

II. LOS HECHOS

En el contexto de la ineludible intervención del Tribunal Constitucional en relación con el proceso de autodeterminación de Cataluña, la presente sentencia aborda la impugnación de la Abogacía del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 20 de febrero de 2024, en el que admitió a trámite una iniciativa legislativa popular nominada *Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña*. En coherencia con el título de la iniciativa, el articulado calificó Cataluña como una nación y residenció la soberanía nacional en el pueblo de Cataluña, de forma que le atribuyó la decisión de declarar la independencia a través de su Parlamento.

Sin perjuicio del contenido que alberga la iniciativa popular, la demanda precisó que la proposición de ley no constituía el objeto de la impugnación, concretado en el acuerdo de la Mesa del Parlamento por el que se admitió a trámite. De este modo, la demanda presenta relevantes cuestiones de carácter formal. A este respecto, la utilización del régimen impugnatorio previsto en los artículos 161.2 CE, así como en los artículos 76 y 77 LOTC resulta idóneo desde la STC 42/2014, de 25 de marzo, por cuanto para el acceso al control constitucional de los actos emanados por los órganos de las Comunidades Autónomas se requiere que, además de estar caracterizados por una indudable naturaleza jurídica, supongan la manifestación de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma a través de sus órganos, que el acto impugnado no tenga la condición de un mero acto de trámite y finalmente, que posea —al menos indiciariamente— capacidad para producir efectos jurídicos.

A juicio de la Abogacía del Estado, la labor de admisión de la iniciativa llevada a cabo por la Mesa del Parlamento de Cataluña debió extenderse al control material de su contenido, corolario de los límites objetivos dispuestos tanto por la Constitución como por la legislación específica. El mero escrutinio del articulado de la iniciativa permitía vislumbrar una evidente afección al régimen constitucional, puesto que, al atribuir la soberanía a la Comunidad Autónoma de Cataluña, posibilitaba su declaración de independencia, así como su constitución como un estado independiente.

La demanda consideró que la insuficiencia de dicho examen y la ulterior admisión a trámite de la iniciativa podía suponer la sustanciación ordinaria del procedimiento legislativo, así como un eventual debate y en su caso, aprobación, de una disposición legislativa viciada *ab initio*, por recaer en una de las materias vedadas a la iniciativa legislativa popular, como es la reforma de nuestra Carta Magna. De esta forma, en ningún caso podía considerarse el acuerdo impugnado como un mero acto de trámite.

Asimismo, el acuerdo adoptado por la Mesa contaba con una naturaleza inequívocamente jurídica y conllevaba la manifestación de la voluntad institucional de la Cámara, por lo que tenía capacidad para producir efectos

jurídicos. Por consiguiente, el acuerdo reunía los requisitos que lo hacía susceptible de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Por su parte, la representación letrada del Parlamento de Cataluña opuso que el acuerdo de la Mesa de la Cámara Autonómica no era ni una disposición normativa, ni una resolución que reuniera los requisitos que la hacen susceptible de impugnación por medio del procedimiento previsto en la CE y en el título V de la LOTC. A este respecto, en base al ATC 135/2004, de 20 de abril, consideró que los actos de calificación y admisión a trámite adoptados por la Mesa en relación con una iniciativa legislativa popular poseían una relevancia *ad intra*, esto es, en el marco del procedimiento legislativo en el que se insertan, constituyendo un acto de trámite que tiene por objeto la finalidad de abrir un debate público sobre un asunto y forzar al Parlamento a pronunciarse sobre su contenido. Los eventuales vicios que pudieran acaecer durante la sustanciación de la iniciativa legislativa carecían de toda relevancia hasta la conclusión de dicha sustanciación, mediante la votación favorable que culmina todo procedimiento legislativo. Por lo tanto, si bien el acuerdo impugnado impulsa el procedimiento, no constituye un pronunciamiento definitivo del Legislativo Autonómico del que puedan extraerse efectos jurídicos, todo lo cual impide su impugnación en ese momento procesal.

Asimismo, respecto al canon de control de las mesas de los parlamentos, el Letrado del Parlamento de Cataluña invocó la doctrina derivada de la STC 56/2022, de 5 de abril, que confiere a aquellas un amplio margen de apreciación para adoptar la decisión más favorable al ejercicio del derecho invocado. Por todo ello, consideró que en la demanda subyacía una intencionalidad política, como es la utilización del artículo 161.2 CE para manifestar la oposición del Gobierno de la Nación hacia las ideas plasmadas en la iniciativa legislativa.

Por otra parte, la demanda pidió el mantenimiento de la suspensión del acuerdo impugnado por la relevancia constitucional de su objeto, lo que conllevó un pronunciamiento favorable a aquella mediante el ATC 72/2024, de 16 de julio, que acordó la permanencia de los efectos suspensivos de la impugnación.

III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Fijadas las posiciones de las partes, el garante de la Constitución aborda en primer lugar la admisibilidad de la impugnación. A este respecto, parte de la doctrina aportada por el Parlamento de Cataluña en relación con el ATC 135/2004, de 20 de abril, que habilita al Tribunal Constitucional para conocer aquellos actos o acuerdos de naturaleza jurídica emanados por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas que supongan la manifestación de su voluntad institucional, pero refuta la consideración del

acuerdo impugnado como un mero acto de trámite cuyos efectos se ciñen al ámbito parlamentario exclusivamente.

Para el Tribunal Constitucional, el pronunciamiento de admisión de una iniciativa legislativa popular, pese a insertarse en una fase inicial del procedimiento legislativo, conlleva la expresión de la voluntad cierta y acabada de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de una función institucional atribuida a su Parlamento como es la legislativa, lo que lo hace susceptible de impugnación ante el TC.

Para el Alto Tribunal, la función de calificación y admisión a trámite en relación con una iniciativa legislativa popular presenta un matiz diferenciador respecto a las procedentes de proyectos de ley gubernamentales o a proposiciones de ley de los diputados o de los grupos parlamentarios. En estos últimos, la Mesa sólo debe verificar su regularidad formal y su viabilidad procesal. Por el contrario, el examen de las iniciativas populares tiene un carácter más exhaustivo en base a las exclusiones dispuestas por la Constitución y las leyes, así como por no estar avaladas por alguno de los sujetos legitimados para promover una disposición de rango legal, puesto que su presentación corresponde a una comisión promotora.

En efecto, el artículo 87 CE dispone que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno de la Nación, al Congreso y al Senado (conforme a sus respectivos reglamentos), y a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. En cuanto a la iniciativa popular, si bien la legitimación recae en la ciudadanía y se materializa a través de al menos 500.000 firmas acreditadas⁴, la presentación de la iniciativa recae en una comisión promotora, lo que determina que la iniciativa no esté aún perfeccionada. La perfección de la iniciativa tiene lugar en un momento cronológicamente posterior, cuando la comisión promotora recaba el número de firmas exigido por la ley. Sólo será entonces cuando la iniciativa popular se encuentre en idénticas condiciones procesales a las de cualquier proyecto de ley gubernamental o cualquier proposición de ley de naturaleza parlamentaria de cara a su sustanciación por la Cámara. Este hecho conlleva que la admisión y calificación ante la Mesa no se reduzca a un mero análisis formal, sino también a un examen material sobre el objeto de la iniciativa popular más intenso, a la luz de la Constitución y la legislación específica.

La relevancia del escrutinio que de la iniciativa se lleva a cabo en el trámite de calificación y admisión garantiza que el derecho de participación política en el que se encuadra la iniciativa legislativa popular se ejerza conforme al marco definido por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. De lo contrario, la omisión de una valoración acerca del objeto de la proposición daría lugar a la apertura incondicionada del procedimiento de

⁴ En el presente caso y tratándose de una iniciativa legislativa popular que tiene lugar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se requieren las firmas autenticadas de 50.000 personas (art. 3 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular).

recogida de firmas a cuya conclusión —y en su caso, pese a la obtención de un respaldo popular suficiente—, debiera acaecer un posterior pronunciamiento de inadmisión por parte de los órganos rectores de la Cámara antes de la celebración del debate de totalidad en el pleno, lo que haría concluir el procedimiento antes de su tramitación parlamentaria.

Precisado el objeto y el alcance del trámite de calificación y admisión de una iniciativa legislativa popular, la sentencia analiza si el acuerdo impugnado reúne los requisitos para su admisibilidad, en los términos dispuestos por la STC 42/2014, de 25 de marzo, anteriormente citada.

En primer lugar, la naturaleza jurídica del acuerdo resulta manifiesta, dado que el órgano rector de la Cámara debe efectuar un pronunciamiento técnico acerca de la conformidad de la iniciativa con el marco constitucional, estatutario y legal.

También son evidentes los efectos jurídicos que lleva aparejado el acuerdo, máxime cuando inicialmente han supuesto la admisión de la iniciativa. Esta decisión supone la comunicación de la decisión a la comisión promotora y a la Junta Electoral (art. 6 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular), habilitando a aquella para ejercer las facultades otorgadas por la ley en defensa de la iniciativa. Asimismo, el acuerdo conlleva el derecho de la ciudadanía a respaldarlo, así como el deber del Parlamento de Cataluña a continuar con su tramitación en caso de obtener el respaldo favorable mínimo determinado por la ley.

Por otra parte, el acuerdo impugnado no resulta un acto de trámite cuyos efectos tengan lugar exclusivamente en el ámbito interno de la cámara a través del correspondiente procedimiento legislativo. Como la sentencia refiere, la admisión vincula al Parlamento de Cataluña, pero también a la ciudadanía y a las diferentes administraciones públicas llamadas a colaborar con la junta electoral correspondiente.

Finalmente, el acuerdo supone una expresión de la voluntad cierta y acabada de la Comunidad Autónoma, por cuanto el Parlamento de Cataluña es una de las instituciones que integran la Generalitat y todo acuerdo adoptado por la Mesa de aquel supone una expresión de la voluntad institucional de Cataluña.

Acreditados estos extremos, la sentencia concluye que el acuerdo es susceptible de impugnación por el procedimiento constitucional del artículo 161.2 CE y del título V LOTC.

Entrando en el análisis de la conformidad del acuerdo impugnado a la Constitución, nuestra suprema Corte Constitucional reitera la doctrina emitida desde la STC 76/1994, de 14 de marzo (FJ. 2º), acerca del alcance del juicio técnico de las mesas para admitir o no una iniciativa legislativa popular, donde indicó que *ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe formular a la reserva efectuada a favor de un órgano parlamentario como la Mesa de la Cámara para que ejerza la competencia de control de legalidad de las proposiciones de ley, que se traduce en la admisión a trámite o no de las mismas y que opera, como todos los controles de este género, en*

función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad (que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma de consideración), de modo que una decisión de inadmisión que no se ajuste a las causas legales establecidas al efecto entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 C.E., vulneración frente a la cual cabe, según los arts. 53.2 C.E. y 42 LOTC, recurso de amparo.

Por lo tanto —continúa en la sentencia citada— *cuando se trate de proposiciones de ley respecto de las cuales el ordenamiento jurídico no ha establecido límites materiales, la actividad de calificación y de admisión de la Mesa se limitará al control del cumplimiento de los requisitos formales y, en su caso, el examen liminar de su adecuación a Derecho, aunque sólo podrá acordar la inadmisión cuando la contradicción o la inconstitucionalidad sea evidente (STC 205/1990); en cambio, cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley -como sucede en el caso de la iniciativa legislativa popular-, el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido, sin que con ello invada ninguna función jurisdiccional reservada a los Jueces y Tribunales.*

De lo que se desprende que el trámite de admisión es un acto reglado en el que la Mesa debe apreciar si la iniciativa tiene por objeto alguna materia excluida, siendo un control estrictamente normativo y no de oportunidad, decisión que, por afectar al ejercicio del derecho de participación política, es plenamente revisable en vía de amparo constitucional.

Trasladando la doctrina referida al acuerdo impugnado, la sentencia pone de manifiesto que la legislación catalana sobre iniciativa legislativa popular (Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular) delimita el ámbito objetivo de las iniciativas a *las materias sobre las que la Generalidad tiene reconocida su competencia y el Parlamento puede legislar, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de autonomía* (art. 1), significando el artículo 6 que la Mesa del Parlamento debe pronunciarse de forma motivada sobre la admisión o la inadmisión a trámite de la proposición de ley, señalando expresamente como causa de inadmisibilidad *que tenga por objeto alguna materia sobre la cual la Generalidad no tiene atribuida la competencia.*

Por consiguiente, atendiendo al origen de la iniciativa legislativa como popular, la sentencia refiere que la Mesa debió haber valorado el contenido de la proposición de ley y haber efectuado un pronunciamiento expreso y motivado acerca de si su contenido excedía de los límites materiales definidos tanto en la Constitución, como en la Ley 1/2006, de 16 de febrero. A este fin, debió haberse servido como criterio hermenéutico de la doctrina que dimana de la reciente STC 124/2017, de 8 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad íntegra de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, cuyo contenido es sustancialmente equiparable a la proposición de ley contenida en el acuerdo impugnado.

El Tribunal Constitucional pone de manifiesto que la iniciativa alberga una propuesta de reforma constitucional por cuanto pretende habilitar un procedimiento de declaración unilateral de independencia de Cataluña que colisiona con el principio constitucional de unidad proclamado en el artículo 2 CE.

Tal procedimiento no resulta posible sin la previa reforma constitucional, la cual habrá de ajustarse al cauce previsto en el artículo 166 CE y promovida por los sujetos allí legitimados. La iniciación de un procedimiento de reforma constitucional queda restringida al Gobierno de la Nación, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, quedando excluida la iniciativa legislativa popular por la expresa voluntad del constituyente, como consecuencia de la preferencia mostrada por los mecanismos propios de la democracia representativa sobre los de participación directa a lo largo de todo el texto constitucional.

Por lo tanto, la iniciativa legislativa admitida a trámite en el acuerdo impugnado supone para el Alto Tribunal una vulneración de los artículos 23, 166 y 168 CE, así como una contravención de los límites del derecho a la participación política de la ciudadanía en los términos definidos en los artículos 29.3 y 62.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, puesto que la reforma constitucional está vedada a la iniciativa legislativa popular. En consecuencia, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional y nulo el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024, por el que admitió a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la *Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña*.

La sentencia que se analiza presenta el voto particular del magistrado Sáez Valcárcel, quien muestra su disconformidad con el criterio que viene manteniendo el Tribunal Constitucional en torno a la ampliación de las facultades de control constitucional atribuidas a las mesas de los legislativos con ocasión de la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias y que, en la presente sentencia, se extiende hacia una iniciativa de naturaleza legislativa. A juicio del magistrado, la sentencia habilita a las mesas no sólo para inadmitir las iniciativas cuando contravengan de manera evidente la Constitución, sino también cuando vulneren el criterio definido por el Tribunal Constitucional en resoluciones anteriores, por lo que restringe el debate parlamentario y delimita desmesuradamente el derecho a la participación política plasmado en el artículo 23 CE.

En el presente procedimiento, el magistrado discrepa de la admisión de la demanda por la vía del artículo 161.2 CE, por cuanto conforme con el ATC 135/2004, de 20 de abril, el acuerdo impugnado en sede constitucional no expresa la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma al tratarse de un acto de la Mesa incardinado en una fase aún inicial, del procedimiento legislativo.

Sin perjuicio de lo anterior, refuta la obligación del deber de la Mesa de inadmitir la iniciativa legislativa puesto que el ATC 85/2006, de 15 de marzo, ya tuvo la ocasión de pronunciarse sobre proyectos de leyes con un eventual contenido inconstitucional, poniendo de manifiesto en aquel caso que la única consecuencia —en el supuesto de ser aprobada— sería su expulsión del ordenamiento jurídico a través de los procedimientos habilitados constitucionalmente.

IV. CONCLUSIONES

La sentencia comentada contiene planteamientos relevantes tanto en el plano procesal, como en la delimitación de las funciones de las mesas de los legislativos en el trámite de admisión y calificación de las iniciativas parlamentarias.

En su aspecto procesal, la sentencia precisa los requisitos que sustentan la admisión de las resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 161.2 CE, en aras a su impugnación ante el Tribunal Constitucional conforme al título V de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional. La sentencia considera el acuerdo de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa popular como algo más que un acto de mero trámite, generador de efectos *ad intra* en el seno de la Cámara. Para el garante de la Constitución, el acuerdo de admisión vincula al Parlamento de Cataluña, pero también a la ciudadanía y a las diferentes administraciones públicas llamadas a colaborar con la junta electoral correspondiente, por lo que muestra la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma y, por ende, lo hace susceptible de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

En el ámbito sustantivo, la sentencia parte del criterio sustentado desde la STC 76/1994, de 14 de marzo, de encomendar a la Mesa el examen del contenido material de las iniciativas legislativas populares conforme a las restricciones dispuestas tanto por la Constitución como por la legislación específica, en el orden de emitir un pronunciamiento de admisión o de inadmisión. Empero, la sentencia postula la extensión de dicho juicio a la conformidad con la doctrina definida por el Tribunal Constitucional a partir de disposiciones legales con un contenido sustancialmente equiparable. La apreciación de la conformidad de la iniciativa popular no sólo al marco constitucional y legal, sino también a la doctrina existente sobre la misma materia, delimita el ejercicio del derecho de participación política plasmado en el artículo 23 CE.



De los sujetos titulares de la Administración parlamentaria y el procedimiento que habría que seguirse para recurrir en amparo: a propósito de la STC 82/2023, de 3 de julio

Regarding the subjects in charge of the
parliamentary administration and the procedure
that should be followed to appeal for protection:
regarding STC 82/2023, of July 3

Blanca Cid Villagrasa

Letrada de la Asamblea de Madrid

<https://orcid.org/0000-0002-7814-1335>

Fecha de recepción: 30/05/2025

Fecha de aceptación: 23/06/2025

I. ANTECEDENTES

El recurso trae causa de un acuerdo de la Secretaría General del Parlamento de Cataluña en el que se da instrucciones a la Administración parlamentaria de ejecutar la resolución de la Junta Electoral Central de dar de baja al diputado recurrente y proceder al nombramiento del siguiente en la lista, consecuencia de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 2/2021, de 14 de diciembre, que le condena como autor responsable de un delito de desobediencia a la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de cargo representativo, *ex* artículo 410 del Código Penal.

La resolución impugnada, recuerda el Tribunal Constitucional, que se inscribe en una secuencia de actuaciones públicas de diferente naturaleza como son judiciales, parlamentarias y administrativas.

La secuencia judicial se inicia con la sentencia 2/2021 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de diciembre, que estima probado el incumplimiento de la orden de la Junta Electoral de Zona primero y Provincial

después, del concejal del Ayuntamiento de Lérida y diputado del Parlamento catalán, de retirar del edificio Sede de la corporación, en concreto de la fachada de la ventana de su despacho, símbolos independentistas en periodo electoral y le condenan a una multa y a 6 meses de inhabilitación para ejercer cualquier cargo público representativo.

Paralelamente a la secuencia judicial se produce la primera secuencia parlamentaria. El diputado recurrente y el portavoz del Grupo parlamentario al que pertenece, solicitan a la Mesa del Parlamento catalán que proceda a resolver sobre los efectos de la sentencia 2/2021 del Tribunal Superior de Justicia velando por los derechos de los titulares de cargos representativos y garantizando la autonomía del Parlamento, habida cuenta que en el presente caso al no ser una sentencia firme y estar recurrida¹ no concurren ninguno de los supuestos a que hacen referencia los artículos 18 y 24 del Reglamento del Parlamento catalán para que un diputado pierda su condición de tal.

A tal efecto, la Mesa del Parlamento catalán, el 14 de diciembre de 2021, acuerda, dar traslado de la resolución judicial a la Comisión del Estatuto de los Diputados a efectos de que dictamine sobre la causa de incompatibilidad del diputado afectado por la sentencia conforme a lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

La Comisión del Estatuto de los Diputados el 16 de diciembre de 2021, tras estudiar si el diputado recurrente se encontraba incurso en alguna de las causas que le inhabilitan para ser diputado a que hacen referencia los artículos 18 y 24 del Reglamento del Parlamento catalán, concluyó en su dictamen que, como la sentencia del Tribunal Superior de Justicia no es firme, el diputado recurrente puede seguir ostentando la condición de tal. El 17 de diciembre, el Pleno de la Cámara asumió las conclusiones del dictamen en sus propios términos.

Ante la situación planteada se inicia una tercera secuencia, en este caso administrativa. La Junta Electoral Central el 20 de enero de 2022, previo conocimiento de las alegaciones del Parlamento de Cataluña de no aplica la causa de inelegibilidad sobrevenida contemplada en el artículo 6.2.b) de la LOREG, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, acuerda declarar de oficio la causa de inelegibilidad sobrevenida, dejar sin efecto la credencial del diputado electo y retirársela el día 27 de ese mismo mes, así como declarar su vacante, expedir la credencial al siguiente candidato de la lista en la que concurrió a las elecciones autonómicas, y recordar al Parlamento catalán que las resoluciones administrativas electorales son ejecutivas desde su firmeza y su incumplimiento podría dar lugar a las consecuencias previstas en la legislación vigente².

¹ La sentencia fue recurrida en casación por el demandado y, el recurso estaba pendiente en el momento de interponerse el presente recurso de amparo.

² El 21 de enero de 2022, el diputado recurrente interpone un recurso contra la resolución de la Junta Electoral Central ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, que se

A la vista de ello, se sucede otra secuencia parlamentaria consistente en que el 1 de febrero de 2022, la Mesa del Parlamento catalán acuerda pedir a la Comisión del Estatuto de los Diputados que se pronuncie sobre la resolución de la Junta Electoral Central. Y, la Comisión, el 2 de febrero, vuelve a proponer al Pleno de la Cámara que el diputado siga ostentando su condición de tal por no concurrir ninguna de las causas de pérdida de la condición de diputado reguladas en los artículos 24 y 25.1 del Reglamento del Parlamento catalán, así como interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo contra los acuerdos de la Junta Electoral Central, junto con la medida cautelar de suspensión de la ejecución hasta la resolución³.

El 3 de febrero de 2022, la Junta Electoral Central exhorta y requiere al Presidente del Parlamento catalán a reconocer y hacer efectiva la inelegibilidad sobrevenida del diputado recurrente, dando con ello inmediato cumplimiento a sus acuerdos de 20 y 27 de enero de 2022, apercibiéndole, en caso contrario, de las responsabilidades en que pudiera incurrir⁴.

A la vista de la anterior comunicación, la Secretaría General del Parlamento catalán mediante escrito de esa misma fecha, se dirige a la Mesa de la Cámara haciendo constar que: *sin perjuicio de la posición procesal defendida por el Parlamento de Cataluña ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por imperativo legal y para evitar que se impute a mi persona y a otros funcionarios de la Cámara cualquier tipo de responsabilidad disciplinaria, contable o penal, me veo obligada a impartir a la administración parlamentaria las instrucciones estrictamente necesarias para no desatender lo que exigen los mentados acuerdos de la Junta Electoral Central.*

El 4 de febrero de 2022 se publica en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña que, conforme a la literalidad de los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 20 y 27 de enero de 2022, por imperativo legal y para evitar el riesgo de incurrir en cualquier tipo de responsabilidad disciplinaria, contable o penal, y sin perjuicio de la posición procesal definida por el Parlamento catalán delante de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la Secretaría General ha dado instrucciones para no desatender las exigencias de los acuerdos de la Junta Electoral Central.

El diputado afectado por la causa de inelegibilidad sobrevenida considera que el acuerdo de la Secretaría General del Parlamento de Cataluña de 3 de febrero de 2022 vulnera sus derechos fundamentales de los artículos 14 y 23.2 CE e interpone el recurso de amparo objeto del presente comentario.

encontraba en tramitación a la fecha de interposición del presente recurso de amparo. Sin embargo, el Tribunal Supremo en sentencia de 30 de marzo de 2022 lo ha desestimado y el diputado afectado ha interpuesto contra esta sentencia otro recurso de amparo (2958-2023).

³ El Pleno del Parlamento catalán hace suyo el dictamen de la Comisión y, previo acuerdo de la Mesa de la Cámara interpuso recurso contencioso-administrativo también contra la resolución de la Junta Electoral Central que ha sido desestimado por la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Supremo con posterioridad a la interposición del presente recurso de amparo.

⁴ El Tribunal Supremo en el Auto de 14 de febrero de 2022 denegó la medida cautelar de suspensión.

El Tribunal Constitucional ha fallado el recurso objeto del presente comentario inadmitiendo el amparo del diputado afectado por entender que la vía procesal utilizada no es la correcta. Entiende que el recurso debería haberse presentado por la vía del artículo 43 LOTC y no por la del amparo parlamentario *ex* artículo 42 LOTC. Por esta razón, al no haberse agotado la vía previa exigida en el apartado 1 del artículo 43 de la LOTC se debe inadmitir.

El Tribunal Constitucional adopta esta postura⁵, en la creencia de que los actos y decisiones de las asambleas a los que se refiere el artículo 42 de la LOTC son sólo los de naturaleza típicamente parlamentaria. Los actos parlamentarios son aquellos que se expresan *ad intra* de su autonomía parlamentaria, en cuanto a entender al Parlamento como órgano político y por tanto con exclusión de aquellos otros actos que, *aun afectando a derechos fundamentales se hubieran dictado por las autoridades administrativas o internas de la Cámara en materia de personal, administración y gestión patrimonial*. Estos últimos sólo son controlables por la jurisdicción contencioso-administrativa por conformar lo que se conoce como «la Administración parlamentaria», lo que no impide que, si procediera, pudiera interponerse el recurso de amparo del artículo 43 LOTC.

En el caso de autos, al recurrirse el acuerdo de 3 de febrero de 2022 adoptado por la máxima autoridad administrativa o funcional (como es la Secretaria General, jefe superior de todos los servicios del Parlamento) de ejecución material de los acuerdos de 20 y 27 de enero de la Junta Electoral Central para dar cumplimiento a una resolución judicial (la sentencia 2/2021 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña), es un acto administrativo debido no imputable al Parlamento como institución de representación política. Es un acto estrictamente de la Administración al servicio de la Cámara y por ello sólo podrá enjuiciarse en amparo por la vía del artículo 43 LOTC, nunca por el artículo 42 LOTC.

II. COMENTARIO

1.1. Del concepto de Administración parlamentaria

La sentencia que ahora comento trae causa del artículo 106.1 CE que establece que, *los tribunales controlarán la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que lo justifican*. La doctrina del constitucional ha reiterado que, aunque este precepto se encuentre incardinado en el Título IV de la Constitución, bajo la rúbrica «Del Gobierno y Administración» no puede interpretarse como referido exclusivamente a la actuación administrativa de las administraciones públicas en sen-

⁵ Tal y como explica en el FJ 3 de la sentencia objeto del presente comentario, bajo la rúbrica «Sobre la idoneidad de la vía de amparo emprendida».

tido formal, sino referido a toda actuación administrativa que materialmente ostente esa naturaleza, por ser una evidencia más de las bases establecidas en el artículo 9.1 CE cuando recuerda que: *los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*⁶.

Por esta razón, el artículo 74.1 c) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ) establece: *Las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con: c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial*⁷.

Y, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LJC-A), por un lado especifica, que *los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo, conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con: a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, ..., así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas...* [art. 1.3.a) LJCA]. Y, por otro, establece que conocerán en única instancia las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia *de los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y el Senado* [en los arts. 10.1.c) y 12.1.c) LJC-A respectivamente].

El Tribunal Supremo recuerda que la regulación de la LOPJ y la posterior de la LJCA vienen a confirmar lo establecido en el artículo 153.c) de la Constitución cuando dice: *«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias»*. De manera que resulta

⁶ SSTC 174/1996, de 11 de noviembre, FJ 1 o 162/2016, de 3 de octubre, FJ 3, entre otras. En esta misma línea se pronuncia la STS 1648/2023, de 21 de abril de 2023, Sección Cuarta, Sala de lo C-A Recurso núm. 350/2022, FJ 4 o la STS 7515/2009 de 27 de noviembre de 2009, recurso C-A núm. 603/2007, FJ 4, cuando dice: *El artículo 9.3 de nuestra Carta Magna positiviza el máximo nivel un conjunto de principios generales del derecho, entre los que se cuenta el de responsabilidad de los poderes públicos, de valor normativo directo y por consiguiente, con virtualidad inmediata, en cuanto constituye las bases sobre las que se estructura todo el sistema jurídico político que la Constitución diseña... autoriza a afirmar que no hay en nuestro sistema constitucional ámbitos exentos de responsabilidad*.

⁷ Lo que se reitera en el artículo 58.1 LOPJ para el Congreso de los Diputados y el Senado ante el Tribunal Supremo al decir: *La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá: Primero. En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la Ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la ley*.

indudable, por imperativo de la citada Norma Fundamental, que cualesquiera actos que sean de administración emanados de cualquiera de los Órganos de las Comunidades Autónomas, pueden ser objeto del control de nuestra jurisdicción; y por ende desde la Constitución, la extensión y los límites de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa han de entenderse ampliados al control de la legalidad de todos los actos de administración de todos los órganos de las Comunidades Autónomas sin distinción, ya que así lo establece de manera indeclinable el expresado precepto. (...) Y, añade que la promulgación de las leyes antedichas confirma la anterior conclusión, lo cual no hace sino corroborar nuestra aludida interpretación del artículo 153.c) de la Constitución respecto a la competencia incuestionable de los tribunales contencioso-administrativos para ejercer el control de los actos de administración de los órganos de las Comunidades Autónomas, sin excluir por tanto los de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas; ya que otra cosa sería tanto como dejar la actuación de estos órganos sin el necesario control, contra el claro dictado Constitucional⁸.

En esta misma línea el FJ. 3 de la sentencia objeto del presente comentario establecerá que un acto de ejecución de una decisión de la Junta Electoral Central de cumplimiento de una resolución judicial si se considerase parlamentario en vez de administrativo, *supondría una injustificada exclusión de los órganos del poder judicial en orden a las funciones que en general les corresponde por las garantías de los derechos e intereses legítimos (art. 24 CE) con el detrimento consiguiente de la subsidiariedad que es connatural, de principio, al recurso de amparo ante esta jurisdicción constitucional.*

Precisado lo anterior, serán susceptibles de control jurisdiccional por la vía contencioso-administrativo todas las disposiciones de carácter general y toda la actuación administrativa de los órganos competentes de las Cámaras en materia de personal, administración y gestión patrimonial. En suma, lo que se conoce como Administración parlamentaria.

Ante la imposibilidad de hacer un resumen de todos los autores que ha escrito sobre la Administración parlamentaria⁹, si podemos concluir con todos

⁸ ATS 147/87, de 18 de febrero de 1987, Sección 1.ª Sala de lo Contencioso-administrativo, FF JJ 2 y 6. Ver también ATS 1699/1987, de 2 de febrero de 1987, Sección 1.ª Sala de lo Contencioso-administrativo.

⁹ Es imposible hacer una relación de todos los autores que han escrito sobre este tema, a modo de ejemplo cabe referirse a los que sigue: Díez Picazo, L. M. (1985). *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Ed. Cuadernos de los Studia Albornotiana, Zaragoza; Garrido Falla, F. (1985). «La Administración parlamentaria», *I Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados; Avril, P. (1993). «Introduction en L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68; García Escudero, P. (1998). «Los Actos de la Administración parlamentaria», *Cuadernos de Derecho Público* núm. 4, mayo-agosto, pp. 65-118; Cid Villagrasa, B. (2000). «La Administración parlamentaria», *Revista de la Asamblea de Madrid* núm. 3, pp. 125-150; Cid Villagrasa, B. (2001), «Origen y Evolución de la Administración parlamentaria», *Revista de la Asamblea de Madrid* núm. 5, pp. 31-82; Gómez Corona, E. (2008). *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Universidad de Sevilla-Tirant lo Blanch; Martínez Corral, J.A. y Visiedo Mazón, F.J. (2009). «El régimen del personal al servicio de los Parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación. La conveniencia de promover una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias en la autonomía parlamentaria y el personal

ellos que, la Administración parlamentaria es el conjunto de medios personales y materiales organizados autónomamente al servicio del Parlamento para poder realizar sus funciones sin injerencias de otros órganos del Estado¹⁰. Es por ello una Administración reducida en sus dimensiones; escasamente proyectada al exterior; ser sus administrados a la vez administradores; no estar sometida *ope legis* al derecho administrativo común¹¹; ser su finalidad mediata, instrumental

al servicio del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. extraordinario 22; Ripollés Serrano, M. R. (2021). «Los orígenes de la moderna administración parlamentaria», *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto* [coord. por Pablo Chico de la Cámara, José Luis Peña Alonso, Alejandro Blázquez Lidoy, Alberto Palomar Olmeda; Luis Cazorla González-Serrano (dir.)], Vol. 2, pp. 1441-1459; Tudela Aranda, J. (2020). «La Administración parlamentaria», Cap. IX, *El parlamento en tiempos críticos*, Ed. Marcial Pons, pp. 217-241; Christiansen, T., Griglio, E. y Lupo, N. (2023). *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Edited by Thomas Christiansen, Elena Griglio, Nicola Lupo, 1st Edit. London; García-Escudero Márquez, P., Muñoz Guijosa, M.A., & González de Zárate Lorente, R. (2024). *Constitución, Administración y Parlamento*. Congreso de los Diputados; De Alba Bastarachea, E., Hernández González, M., Martín de Hijas Merino, M., Recoder de Casso, T. (2025). «Los medios personales y materiales al servicio del Parlamento», Capítulo XII, *Compendio de derecho parlamentario*, (Coord. Ángel Luis Sanz y Olga Herráiz) Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 381-419.

¹⁰ Por esta razón los Reglamentos parlamentarios suelen denominar a esta Administración parlamentaria «De los medios materiales y personales». Así lo hace el artículo 60 del Capítulo Sexto, del Título III del Reglamento del Congreso de los Diputados o los artículos 84-98, Capítulo VII del Título IV del Reglamento de la Asamblea de Madrid o la Sección Primera del Capítulo Sexto del Título Tercero del Reglamento del Parlamento de Andalucía, etc.

¹¹ Esto se refleja entre otras normas en: la disposición adicional quinta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, bajo la rúbrica «Actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos», que excluye a la administración parlamentaria de la aplicación de la Ley al decir: *La actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, ..., de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas..., se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley*; o en la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, bajo la rúbrica «Actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos» que establece: *La actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, ..., de las Asambleas Legislativas de las Comunidades..., se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley*. También se refleja en el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público cuando establece: *que las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal: a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas*; o en la disposición cuadragésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que dice: *Los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, ..., de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas... ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones Públicas*. Por su parte la disposición adicional octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno dice: *El Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley*. El artículo 13 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción dice: *También deberán dotarse de un sistema interno de información, en los mismos términos requeridos para las entidades del sector público enunciados en el apartado anterior, los órganos constitucionales, los de relevancia constitucional e instituciones autonómicas análogas a los anteriores*. Y un sinfín de más normas

o anclar para la realización de la actividad parlamentaria de la Cámara; no estar sujeta a una dirección política; y dictar en cumplimiento de sus funciones auténticos actos administrativos que quedan sometidos plenamente a la fiscalización de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Ahora bien, esto que a primera vista parece muy sencillo de discernir no lo es, ni por los sujetos que pueden dictar disposiciones o actos administrativos ni por las materias que pueden considerarse administrativas y o parlamentarias.

En efecto, al no especificar la LOPJ o la LJCA quien puede dictar actos o disposiciones administrativas en los Parlamentos, estos los pueden dictar tanto los órganos políticos las Cámaras como los técnicos¹² y al no ser *numerus clausus* las funciones del Parlamento¹³, a veces es muy difícil precisar si el acto o la disposición dictada por un Parlamento es de naturaleza administrativa o político-parlamentaria.

De hecho, en la resolución objeto de este comentario dirá el Tribunal Constitucional que fijar con claridad la distinta naturaleza (judicial, administrativa y parlamentaria) de las actuaciones públicas *resulta necesaria para la identificación de la pretensión de amparo y la decisión a adoptar sobre ella por este Tribunal*.

Para algunos autores son actos materialmente administrativos todos aquellos cuya fiscalización por los tribunales contencioso-administrativos no ponga en peligro real ni potencial la organización ni el funcionamiento autónomo del Parlamento¹⁴. Para otros la cuestión no es tan pacífica pues, a los nuevos retos y funciones que están asumiendo los actuales parlamentos, se le debe sumar la doctrina constitucional que viene entendiendo que no todos los derechos o prerrogativas de los parlamentarios forma parte de su *ius in officium*¹⁵.

En un primer momento el Tribunal Constitucional a través de la teoría de las *interna corporis acta*, entendió que los actos no legislativos y puramente

exceptúan a los Parlamentos de su aplicación o lo hacen de manera subsidiaria o según las características de estos órganos constitucionales o de relevancia constitucional.

¹² La mayor parte de los reglamentos parlamentarios atribuyen a la Presidencia y la Mesa de la Cámara, por ser los órganos de gobierno, la dirección de la administración parlamentaria y a la Secretaría General, por ser el órgano técnico, su ejecución.

¹³ La nueva realidad internacional, regional y de la Unión Europea, unida a las nuevas tecnologías científicas y de la información y a la cada vez mayor y creciente participación directa del ciudadano en las instituciones, está haciendo que los Parlamentos actuales además de las clásicas funciones legislativas, de control y presupuestaria o de fiscalización hayan asumido muchas otras como la elección de personas a determinados cargos representativos o institucionales, las relaciones diplomáticas, las de dar publicidad a determinados eventos o grupos o las de estudio de cuestiones importantes para la ciudadanía. Si a ello se le suma que por los principios de transparencia, accesibilidad y publicidad junto con los diputados y grupos parlamentarios tienen un nuevo interlocutor que es el ciudadano, se entiende el por qué determinados actos del Parlamento se encuentran en un limbo que hace muy difícil determinar si son actos materialmente administrativos o parlamentarios.

¹⁴ Santaolalla Lopez, F. (1990). *Derecho parlamentario español*, Ed. p. 70; Avril, P. (1993). «Introduction en L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68.

¹⁵ Cid Villagrasa, B. (2000). «La Administración parlamentaria», *Revista de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, pp. 125-150.

internos del Parlamento estaban exentos de control judicial, porque el artículo 42 de la LOTC sólo era aplicable a los *actos con relevancia jurídica externa y que afectaran a los derechos fundamentales susceptibles de amparo* (art. 53.1 CE)¹⁶. Pero, la necesidad de hacer efectivo el principio constitucional del sometimiento de los poderes públicos al derecho (art. 9.1 CE) y la aprobación del artículo 1.3.a) LJCA le obligó a abandonarla.

En la STC 161/1988, FJ. 3 ya dirá que *la doctrina de la irrecurribilidad de los «actos parlamentarios internos» responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento y tiene por objeto impedir que el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC sea utilizada para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a la Ley —concepto este en el que se incluyen los Reglamentos de las Cámaras—, pero ello no significa que sean también irrevisables por esta Jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades políticas reconocidos en el art. 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, que son vinculantes para todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 53.1 de la propia Constitución y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras y, en su consecuencia, protegibles a través del recurso de amparo, [según disponen los arts. 53.2 y 161.1.b) de la Constitución y 41 de la LOTC]*¹⁷.

En sentencias posteriores añadirá que *no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes*. Estos actos que no forman parte del núcleo esencial del parlamentario no están exentos de control pues podrán recurrirse por la vía ordinaria ante los tribunales de lo contencioso-administrativo y si vulneran un derecho fundamental ante el Tribunal Constitucional por el artículo 43 de la LOTC¹⁸.

De tal forma que como dice el FJ. 3 a) de la sentencia objeto del presente comentario *los actos y decisiones de las asambleas a los que se refiere el artículo 42 LOTC son sólo los de naturaleza típicamente parlamentaria... por ser expresión ad intra de su autonomía* (STC 121/1997, recién citada, FJ. 3; 226 y 227/2004, am-

¹⁶ STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 3 es decir, cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la CE, sino, asimismo, el conjunto de normas materiales que en la misma CE se contienen. Ver Sainz Moreno, F. (1988). «Actos parlamentarios y Jurisdicción Contencioso-administrativo», *RAJ*, núm. 115, enero-abril, p. 252.

¹⁷ STC 161/1988, FJ 3. Ver también SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3, y 40/2003, FJ 2, 1/2015, de 19 de enero, FJ 3; 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3; 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3, y 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4, entre otras muchas.

¹⁸ ATC 200/2004, de 26 de mayo; SSTC 169/2009, de 9 de julio o 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5.

bas de 29 de noviembre, FJ. 1 de una y otra, y 35/2022, de 9 de marzo, FJ. 2) con exclusión pues, de aquellos otros que, acaso afecten también a derechos fundamentales, se hubieran dictado por autoridades internas de las mismas Cámaras, (incluso, es de añadir, por las demás alto rango: art. 72.3 CE) «en materia de personal, administración y gestión patrimonial» (ATC 7/2012, de 13 de enero, FJ. 2). Actos estos últimos controlables, llegado el caso por la jurisdicción contencioso-administrativa, así como si después, procediere, a través del cauce de amparo establecido en el art. 43 LOTC (STC 47/2011, de 12 de abril, FJ.3).

En esta misma línea el Tribunal Supremo ha entendido que la administración parlamentaria es el conjunto de actos de administración ajenos al contenido específico de las soberanas funciones legislativas de la Asamblea, por lo que se debe identificar con la actividad meramente instrumental o administrativa de la Cámara, aquella que no supone ejercicio de funciones constitucionales¹⁹.

Es decir, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han definido la Administración parlamentaria en sentido negativo o residual: todo lo que no es parlamentario es administrativo.

Por esta razón en la sentencia objeto del presente comentario dirá el Tribunal Constitucional que el artículo 42 LOTC cuando se refiere a *órganos de las Cámaras Legislativas cuyas decisiones y actos puedan ser lesivos de derechos fundamentales* se está refiriendo además de al propio pleno, que no es órgano de la Cámara sino la propia Cámara, a aquellos otros cuyas decisiones sean una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara misma en tanto que institución de representación política, *pues sólo esta función representativa justifica el acudir al artículo 42 LOTC*. El resto de los actos y acuerdos de estos órganos no serán susceptibles del recurso de amparo directo establecido en el artículo 42 LOTC.

1.2. De los sujetos que pueden dictar actos o disposiciones administrativos

Conforme a lo anterior el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han llegado a la conclusión de que los únicos sujetos que podrían dictar disposiciones o actos administrativos son los órganos de gobierno de las Cámaras, de naturaleza política y las Secretarías generales de naturaleza técnica.

Doctrina que se afianza en la sentencia objeto del presente comentario cuando en el FJ. 3 a) tras reconocer que, si bien *los órganos rectores de las Cámaras o de sus diversos colegios les compete también de ordinario funciones meramente administrativas y sometidas al control de la jurisdicción ordinaria*, son las Secretarías generales las que siempre dictan actos administrativos. Y por ello dirá que, los actos o disposiciones dictados por cargos funcionariales de la administración parlamentaria que pudieran afectar a derechos fundamentales, ya de los parlamentarios, ya de unos u otros empleados de la

¹⁹ ATS de 18 de febrero de 1987, sala 4.ª y 8586/2019, de 29 de julio de 2019, recurso núm. 305/2019.

Asamblea, ya en fin de cualquier ciudadano, serán siempre administrativos. *Tales actos y resoluciones no son ni directa ni indirectamente imputables con arreglo a lo expuesto, a la representación popular que toma cuerpo en la Cámara respectiva, sino a la administración propia, y por así decir, separada que está a su servicio.* Y añade que lo relevante de este caso no es lesionar el derecho del parlamentario recurrente o cualquier otro derecho fundamental, sino que un acto de este tipo nunca podría imputarse, de haberse efectivamente verificado, al Parlamento de Cataluña como institución de representación política ni a ninguno de los órganos de gobierno de la Cámara, pues en tales casos el acudir al artículo 42 de la LOTC sería posible.

Por su parte, el Tribunal Supremo ha corroborado esta teoría y por ello ha entendido que a pesar de que una materia pueda ser «un guion propio de su jurisdicción», como es la responsabilidad patrimonial que es una actividad típica administrativa, cuando *uno de los papeles es representado por un actor que debe quedar al margen de su análisis crítico, por tratarse de un órgano permanente del Congreso de los Diputados* (como es la Comisión de Peticiones), *de composición estrictamente parlamentaria, y cuya tarea, de naturaleza esencialmente política*²⁰, esta anomalía debe tenerse en cuenta cuando se dicta sentencia. Para el Tribunal Supremo, la naturaleza jurídica de un acto o disposición del Parlamento al dictarse por un órgano político se convierte automáticamente en política, aunque materialmente sea administrativa. Por ello dirá este Alto Tribunal que, cuando la reclamación de responsabilidad (administrativa) se reexpide a una comisión parlamentaria al ser esta un órgano político o parlamentario, está exenta de control jurisdiccional y el Tribunal Supremo se ve obligado a inadmitir el recurso contencioso-administrativo y desestimarlos, sin perjuicio de que por el artículo 9.3 CE el recurrente en estos casos pueda buscar una fórmula alternativa para resarcir su reclamación²¹.

²⁰ Consiste en atender a las peticiones individuales o colectivas que se dirijan a la Cámara en ejercicio del derecho de petición, plasmado como fundamental en el artículo 29 de nuestra Constitución (artículos 40.1, 46.2. 3.ª y 49 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

²¹ STS 7515/2009 de 27 de noviembre de 2009, recurso C-A núm. 603/2007, en el F J 3 dirá *Es verdad que, como hemos indicado en el primer fundamento, aparece en escena la Comisión de Peticiones del Congreso de los Diputados, actor inadecuado, cuya intervención provoca no pocos inconvenientes al discurso de esta sentencia, pues, dada su naturaleza y función, debe quedar inicialmente al margen de todo control jurisdiccional y de nuestro pronunciamiento. (...) Ahora bien, ... resulta indiscutible que la reclamación actuada por el demandante era la de responsabilidad amparada en el artículo 139 de la Ley 30/1992... al Sr. Juan Francisco le hubiera bastado con dirigirse sin más al Congreso de los Diputados ejerciendo esa acción de responsabilidad. En cualquier caso, se ha de reparar en que la intervención de la Comisión de Peticiones no fue provocada por él sino por el Letrado Mayor del Congreso de los Diputados, a quien se dirigió. Este alto cargo funcionarial, ..., no era tampoco la instancia adecuada a la que dirigir la reclamación, pero no cabe olvidar que su tarea consiste en dar asistencia, apoyo y asesoramiento administrativo a los órganos de la Cámara, a cuyo efecto contaba a la sazón con un Secretario General Adjunto que dirige los asuntos administrativos (...) y que ejerce competencias en materia de personal..., de modo que, en abstracto, su actividad pudiera ser susceptible, directa o indirectamente, de revisión por un tribunal ordinario en la medida en que produzca los actos materialmente administrativos a los que se alude en el artículo 1.3.a) de la Ley 29/1998.*

No comparto esta doctrina jurisprudencial pues, si bien es cierto que las secretarías generales siempre van a dictar actos o disposiciones administrativas también lo pueden hacer otros órganos del parlamento. Cuando el artículo 1.3.a) de la LJCA se refiere a los actos o disposiciones que dictan las Cámaras en materia de personal, gestión patrimonial o administración sujetos a derecho público no está considerando que un acto o disposición sea administrativo por el sujeto que lo dicta o ejecuta sino por el objeto o materia sobre el que recae. Por esta razón el citado precepto se refiere a los actos o disposiciones dictados por los «órganos competentes de las Cámaras» que, si bien en los distintos reglamentos parlamentarios suele recaer en las presidencias y las mesas, porque son los órganos de gobierno, ello no impide que una comisión determinada o incluso el pleno puedan tener atribuidas estas funciones o al menos tenerlas en determinados supuestos.

Si como dicen ambos Tribunales todo acto ha de ser susceptible de control por el artículo 9 CE y el artículo 106.1 de la Norma fundamental ha de entenderse aplicable a cualquier tipo de Administración, incluida la ancilar o residual de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional, cualquier acto que dicte un Parlamento que tenga naturaleza jurídico-administrativa debería poder ser enjuiciable por los tribunales de lo contencioso-administrativo con independencia de la naturaleza del órgano parlamentario que lo dicte. Entenderlo de otra forma sería tanto como dejar que sea la propia Cámara quien interprete el artículo 1.3.a) LJCA y decida cuales de sus disposiciones o actuaciones son administrativas y por tanto susceptibles de recurso ordinario.

De esta forma debería interpretarse el acto objeto del presente recurso y no como dice el Tribunal Constitucional de que es un acto administrativo porque proviene de la Secretaría General. Debería ser entendido en el sentido de que, porque es un acto administrativo, la Secretaría General se ha visto obligada a cumplirlo. En efecto, la Comisión del Estatuto de los Diputados y el Pleno de la Cámara cuando deciden sobre la incompatibilidad que proviene de una inelegibilidad de un diputado están sometidos a la Ley electoral (o como en este caso a la Junta Electoral Central) y como tal su actuación no puede ser parlamentaria sino administrativa.

El Fj. 1 de la STC 155/2014, de 25 de septiembre, así lo dice expresamente cuando dice que, *el cuadro de causas de incompatibilidad parlamentaria legalmente establecido impide a los representantes políticos que les sea de aplicación el desempeño simultaneo con el mandato parlamentario de los cargos, actividades o situaciones, ya sean públicas o privadas declaradas incompatibles por la norma... La determinación de las incompatibilidades le corresponde al legislador electoral, por previsión expresa de la Constitución, en el ámbito estatal (art. 70.1 CE), o del correspondiente Estatuto de Autonomía, en el caso de las Comunidades Autónomas. (...) Ha de recordarse igualmente que, en la conformación del régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias, la concreción de los distintos supuestos corresponde al legislador electoral, como ya quedó expuesto, mientras que la articu-*

lación del procedimiento y órganos parlamentarios encargados de verificar que los representantes políticos no se encuentren incurso en este tipo de tachas y, en caso contrario, declararlos incompatibles se contiene habitualmente en el correspondiente reglamento parlamentario. Que, para el caso catalán, correspondería ser, según los artículos 18 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Cataluña a la Comisión del Estatuto de los Diputados y al Pleno.

Si en aplicación del artículo 6.2.b) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Junta Electoral Central, en cumplimiento de una sentencia, considera inelegible al recurrente y, como ha reiterado el Tribunal Constitucional todas las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad, la Comisión del Estatuto del Diputado primero y el Pleno después deberían haber declarado incompatible al recurrente, porque así lo establece la disposición administrativa de la Junta Electoral que trae causa de una sentencia judicial.

Si el Reglamento del Parlamento catalán establece que un acto de administración (lesivo o no) de los intereses del recurrente sea resuelto por un órgano parlamentario como pudiera ser la Comisión del Estatuto de los Diputados y el Pleno debería poder ser enjuiciable ante la justicia ordinaria y no sólo en amparo ante el Tribunal Constitucional. Pues el que se acuerde por sus órganos rectores que se resuelva por una Comisión o por el Pleno de la Cámara se debe a la obligación que le impone el Reglamento y no debería afectar a la naturaleza administrativa del acto. Simplemente debería significar que se dicta o resuelve por el órgano que, según el Reglamento Parlamentario es el competente. No otro puede ser el sentido del artículo 1.3 a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativo, cuando hace referencia a los actos o disposiciones dictados por los órganos competentes de los Parlamentos.

1.3. De los actos y disposiciones en materia de personal, gestión patrimonial y administración

Recuerdan el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo que para que un acto o disposición sea considerado administración parlamentaria, tal y como dice el artículo 1.3.a) de la LJCA además de haber sido dictado por el órgano competente ha de ser en materia de personal, administración y gestión patrimonial.

Es imposible dar cuenta en este comentario de todos los actos o disposiciones que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han considerado administrativos de las Cámaras por recaer en materia de personal, gestión patrimonial o en actos o disposiciones administrativos *strictu sensu*²².

²² Los actos y disposiciones en materia de personal o gestión patrimonial suelen diferenciarse sin problemas, tal y como se desprende entre otras, de las SSTs 1957/2025, de 19 de mayo de 2025, recurso

Sin embargo, averiguar la naturaleza del acto o disposición que dicta una Cámara no es baladí pues, como recuerda algún autor, la Administración parlamentaria lejos de ser un anacronismo del parlamentarismo inicial, en la actualidad sigue considerándose de gran importancia como asidero jurídico-teórico para reforzar la posición institucional del Legislativo frente a los demás poderes del Estado, principalmente del Ejecutivo, pero también frente a otros muchos como los partidos políticos o los grupos de presión²³.

Incluso el Tribunal Supremo ha considerado necesario averiguar no sólo su naturaleza administrativa primigenia sino también ante qué tipo de acto administrativo nos encontramos: de personal, gestión patrimonial o administración.

El Tribunal Supremo ha entendido que si el artículo 1.3 LJCA diferencia estos actos o disposiciones es porque alude a actuaciones diferentes y por ello se debe entender que el término *administración* tiene en este precepto un sentido objetivo, indica la actividad de administrar y por ello no puede identificarse con o limitarse a las materias de personal y de gestión patrimonial porque en tal caso sería redundante. Esa noción objetiva de administración es más amplia que las otras dos, que no la agotan, sino que se ven comprendidas por ella. En efecto nos dice el Diccionario de la Real Academia Española que «administrar», en su primera acepción es «gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan». Y en la segunda supone «dirigir una institución». Ambos significados son coherentes con la inclusión dentro de la noción de administrar de las actividades encaminadas a ordenar internamente aquello que se administra y a sancionar el incumplimiento del orden así establecido²⁴.

Se trata por tanto de una actividad muy variada que abarca todo tipo de actuaciones que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han considerado que no forma parte del *ius in officium* del parlamentario por ser materialmente administrativos. Así abarcaría actos y disposiciones como: las emanadas del Parlamento cuando se está ante normas de régimen interno de las Cámara que, aun cuando puedan violar derechos fundamentales no formen parte del estatuto de los diputados y por tanto no se consideren actuaciones parlamentarias objetivas²⁵; las funcionales que el artículo 97 CE atribuye al Gobierno como administración, y no a aquellas que trascienden por su sustantividad constitucional de su sujeción al derecho administrativo,

C-A núm. 349/2023 contra la inactividad del Congreso de los Diputados en el pago de facturas presentadas al cobro por dicha entidad en calidad de cesionaria de créditos que ostentaban diferentes empresas; 4813/2022, de 21 de diciembre de 2022, recurso C-A núm. 433/2021 contra el Reglamento del Fondo de Prestaciones Sociales del personal funcionario de las Cortes Generales, aprobado por acuerdo de 21 de septiembre de 2021, adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en su reunión conjunta (BOCG de 5 de octubre de 2021; 3583/2005, de 6 de junio de 2005, recurso C-A núm. 68/2002. De acceso a los archivos y documentos de la oposición de Letrados de las Cortes Generales; etc.

²³ Tudela Aranda, J. (2021). «La Administración parlamentaria», Cap. IX, *El parlamento en tiempos críticos*, Ed. Marcial Pons, p. 220.

²⁴ ATS 8586/2019, de 29 de julio, Sección 4.ª, recurso núm. 305/2019, FJ 5.

²⁵ ATS 8586/2019, de 29 de julio, FJ 5.

en cuanto que tienen encaje en las relaciones entre el Gobierno–Parlamento y por tanto son de contenido político y sólo residenciales en el amparo constitucional²⁶; las relativas a las retribuciones de los parlamentarios, en cuanto a indemnizaciones o cuantías, seguros, o cuestiones relacionadas con las asignaciones económicas que les corresponde, aunque estén establecidas en el artículo 71.4 CE para los diputados y senadores y aparezcan reguladas en los Estatutos de Autonomía o reglamentos para el resto de los parlamentarios²⁷; las destinadas a la asignación de espacios en la Cámara;²⁸ o como en el presente caso, las de ejecución de instrucciones u órdenes administrativas de la Secretaría General del Parlamento.

En el presente caso, el Tribunal Constitucional amplía los actos o disposiciones objeto de la administración parlamentaria a todos aquellos actos que se dicten por las Secretarías Generales de un parlamento, pero también, a los actos de mera ejecución de un acto previamente administrativo. Pues, como dice en el FJ 4 de la sentencia objeto de comentario un acto que sea de mera ejecución *no podría enjuiciarse con independencia de aquellos actos de la administración electoral, actos a los que sería imputable de manera directa la lesión del derecho de participación política del actor.*

1.4. Del *iter* procesal en amparo ante la administración parlamentaria

Finalmente, en la sentencia objeto del presente comentario, en el FJ. 3 se insiste en que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha introducido el artículo 42 como un amparo directo, pero, sólo para las resoluciones parlamentarias que violen los derechos o libertades susceptibles de este recurso constitucional, cuyo enjuiciamiento, en garantía de tales derechos y libertades corresponde en exclusiva a la jurisdicción constitucional, sin previa intervención ordinaria. Y añade el Tribunal Constitucional que esta opción del legislador orgánico vino a establecer así una singular excepción en el principio de *subsidiariedad, vertebrador, entre otros, como es sabido, de la jurisdicción de amparo* (STC 23/2020, de 13 de febrero, FJ. 3). *Tal entendimiento ríguoso de*

²⁶ Tal es el caso de la STS de 5 de marzo de 2014, recurso núm. 64/2013 respecto al nombramiento por el Gobierno de los vocales del Consejo de Seguridad nuclear en el que el Congreso de los diputados a través de la Comisión competente y por acuerdo de 3/5 de sus miembros podía manifestar su aceptación o veto; o la STS de 19 de julio de 2014, recurso de casación núm. 3080/2001, respecto a la localización de una planta de tratamiento de residuos especiales incluida en un Plan Gestor de Residuos que había sido aprobado por la Comisión correspondiente del Parlamento navarro o la STS 2004/2016, de 10 de mayo de 2016, recurso núm. 511/2013, relativo al acuerdo del Consejo de Ministros de estabilidad presupuestaria.

²⁷ SSTC 169/2009, de 9 de julio, FJ 4 o 159/2019, de 12 de diciembre, etc.

²⁸ STC 14/2015, de 27 de enero, FJ 5 c) dice expresamente: Si partimos de la consideración de que la concreta asignación de medios materiales no integra el núcleo esencial de la función representativa, debemos afirmar que la asignación de espacios se incluye dentro de esta noción general de la asignación de medios materiales y, por tanto, no puede tenerse conformadora del núcleo esencial de la función representativa.

este específico y directo cauce de amparo ya está plenamente consolidado en la jurisprudencia del Tribunal, que se ha cuidado de advertir a este propósito —con rectificación de una anterior línea interpretativa— que los actos y decisiones de las asambleas a los que se refiere el art. 42 LOTC son solo los de «naturaleza típicamente parlamentaria [...] por ser expresión ad intra de su autonomía» (SSTC 121/1997, recién citada, FJ 3; 226 y 227/2004, ambas de 29 de noviembre, FJ 1 de una y otra, y 35/2022, de 9 de marzo, FJ 2), con exclusión, pues, de aquellos otros que, acaso afectantes también a derechos fundamentales, se hubieran dictado por autoridades internas de las mismas Cámaras (incluso, es de añadir, por las de más alto rango: art. 72.3 CE) «en materia de personal, administración y gestión patrimonial» (ATC 7/2012, de 13 de enero, FJ 2). Actos estos últimos controlables, llegado el caso, por la jurisdicción contencioso-administrativa, así como después, si procediere, a través del cauce de amparo establecido en el art. 43 LOTC (STC 47/2011, de 12 de abril, FJ 3).

En suma, mediante esta sentencia el Tribunal Constitucional aclara la vía procesal adecuada que se debe seguir cuando estamos ante un acto o disposición de administración parlamentaria que es la del artículo 43 de la LOTC, lo que exige agotar la vía judicial previa.

Sin embargo, como ya viene siendo habitual en la jurisprudencia en materia parlamentaria, la presente resolución no debería haber sido una sentencia si no un auto de inadmisión y ello por no estar justificada la especial trascendencia constitucional que el artículo 50 de la LOTC exige para todos los recursos de amparo incluso los del artículo 42 LOTC.

En efecto, el Tribunal Constitucional viene admitiendo los amparos parlamentarios y justificando su especial trascendencia constitucional en la idea de que estos recursos del artículo 42 LOTC *tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados [...] lo que sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra*²⁹. Sin embargo, estas admisiones están generando la falsa creencia de que los amparos parlamentarios son una instancia judicial, la única, cuyas resoluciones son aplicables sólo al caso recurrido o concreto que se resuelve, que, por otro lado, al dictarse una vez finalizada la Legislatura tampoco tiene eficacia alguna porque no se pueden aplicar y son sentencias meramente declarativas.

En el presente caso, la sentencia se limita a explicar el procedimiento que

²⁹ Entre otras muchas las SSTC 15/2025, de 25 de enero, FJ 2; 10/2018, de 5 de febrero, FJ 2; 46/2018, de 26 de abril, FJ 3; 65/2022, de 31 de mayo, FJ 2; 94/2022, de 12 de julio, FJ 2, y 97/2022, de 12 de julio, FJ 2; STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, entre otras. En el mismo sentido, SSTC 42/2019, de 27 de marzo, FJ 2; 110/2019, de 2 de octubre, FJ 1, y 97/2020, de 21 de julio, FJ 2 B) a) etc.

se debe seguir cuando una Cámara dicta este tipo de actos sin ni siquiera intentar justificar la especial trascendencia constitucional.

Así dirá el FJ. 4 A) de la sentencia que se inadmite el recurso porque al tiempo de interponerse el amparo *tenía abierta y pendiente de resolución la vía contencioso-administrativa frente al acuerdo de la Junta Electoral Central*. Resolución respecto de las cuales la decisión de la Secretaria general es un mero acto de ejecución y por tanto no podría enjuiciarse con independencia de aquellos actos de la administración electoral, actos a los que sería imputable de manera directa la lesión del derecho de participación política del actor.

Concluye por ello la sentencia objeto del presente comentario que no es posible acudir al cauce del artículo 43 LOTC sino una vez se haya agotado la vía judicial procedente y dentro de los 20 días siguientes a la notificación de la resolución recaída en el previo proceso judicial, *vía que el demandante tenía abierta y en tramitación desde que interpuso el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo*. Fundamento éste que reafirma mis argumentos de que en el presente caso el Tribunal Constitucional no debería haber admitido el recurso por faltar los requisitos exigidos en el artículo 50 LOTC mucha mas sabiendo que el recurrente ya había interpuesto un recurso contencioso-administrativo.



La definición de «jurista de reconocido prestigio» y la legitimación activa de las entidades civiles. Comentario a la STS 5059/2023, de 13 de diciembre

The definition of «jurist of recognized prestige» and the legal standing of civil entities.
Commentary on Supreme Court Judgment
5059/2023, of December 13

Alejandro Nicolás Rodríguez Molina
Estudiante de Derecho en la Universidad de Granada
<https://orcid.org/0009-0007-5297-7568>

Fecha de recepción: 13/02/2025
Fecha de aceptación: 09/04/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES DE HECHO.—III. SOBRE LA *RATIO DECIDENDI* DE LA SALA.—3.1. Sobre la legitimación activa de la Fundación Hay Derecho.—3.2. Sobre el cumplimiento del artículo sexto de la Ley Orgánica 3/1980 por el Real Decreto 926/2022.—IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN

La sentencia STS 5059/2023 del Tribunal Supremo aborda la impugnación del Real Decreto 926/2022, mediante el cual Magdalena Valerio fue designada Presidenta del Consejo de Estado. Este caso fue presentado por la Fundación Hay Derecho, que cuestionó el nombramiento argumentando que Valerio no cumplía con los requisitos legales de ser un «jurista de reconocido prestigio», tal como lo exige el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 3/1980. La sentencia tiene una gran relevancia jurídica, ya que por primera vez el Tribunal Supremo define el concepto de «prestigio jurídico», estableciendo que implica una trayectoria profesional de al menos 15 años, reconocimiento público y dominio de la técnica jurídica.

El fallo también analiza la legitimación activa de la Fundación Hay Derecho para interponer el recurso, destacando que su actividad en defensa del Estado de Derecho y la transparencia en la administración pública le otorgan un interés legítimo. Esta decisión amplía el concepto de legitimación activa para organizaciones civiles, permitiéndoles actuar como garantes de la legalidad en los procedimientos administrativos.

Además, la sentencia subraya la necesidad de respetar criterios objetivos y meritocráticos en los nombramientos de altos cargos públicos, asegurando la independencia, profesionalidad y transparencia de las instituciones. Este fallo no solo establece un precedente jurídico, sino que también fomenta un debate más amplio sobre la regeneración institucional, la lucha contra la arbitrariedad y el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

PALABRAS CLAVE: Tribunal Supremo, Real Decreto 926/2022, Magdalena Valerio, Consejo de Estado, jurista de reconocido prestigio, legitimación activa, Estado de Derecho, transparencia institucional, meritocracia y precedente jurídico.

ABSTRACT

The Spanish Supreme Court judgment STS 5059/2023 addresses the challenge to Royal Decree 926/2022, which appointed Magdalena Valerio as President of the Council of State. This case was brought by the «Hay Derecho» Foundation, which contested the appointment, arguing that Valerio did not meet the legal requirements of being a «jurist of recognized prestige», as stipulated by Article 6.1 of Organic Law 3/1980. The judgment holds significant legal importance as it defines, for the first time, the concept of «legal prestige», establishing that it entails a professional trajectory of at least 15 years, public recognition, and mastery of legal expertise.

The ruling also examines the «Hay Derecho» Foundation's standing to file the appeal, emphasizing that its work in defending the rule of law and promoting transparency in public administration grants it legitimate interest. This decision expands the concept of legal standing for civil organizations, enabling them to act as guardians of legality in administrative proceedings.

Furthermore, the judgment highlights the necessity of adhering to objective and meritocratic criteria in the appointment of senior public officials, ensuring the independence, professionalism, and transparency of institutions. This decision not only sets a legal precedent but also encourages broader discussions on institutional reform, combating arbitrariness, and strengthening public trust in governmental bodies.

KEYWORDS: Spanish Supreme Court, Royal Decree 926/2022, Magdalena Valerio, Council of State, jurist of recognized prestige, standing, Rule of Law, institutional transparency, meritocracy and legal precedent.

I. INTRODUCCIÓN

La jurisprudencia que se reseña se trata de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo n.º 5059/2023, de 13 de diciembre. Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva. N.º de Recurso 1234/2022¹.

¹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo n.º 5059/2023, de 13 de diciembre. Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva. N.º de Recurso 1234/2022. ECLI:ES:TS:2023:5059. Consultado en: <https://www.poderjudicial.es/search/sentencias/proceso%20para%20la%20proteccion%20de%20los%20derechos%20fundamentales/41/AN>. Última consulta: 27/01/2025.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

La procuradora Yolanda Ortiz Alfonso, en representación de la Fundación Hay Derecho, presentó un recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 926/2022, mediante el cual se nombró a Magdalena Valerio como Presidenta del Consejo de Estado. En la demanda, la fundación solicitó que se declarara el Real Decreto 926/2022 no conforme a Derecho, además de la imposición de costas a la Administración.

El Abogado del Estado alegó falta de legitimación activa por parte de la Fundación recurrente y pidió la inadmisión del recurso, con la consiguiente imposición de costas.

Además de los antecedentes expuestos, resulta relevante mencionar que la Fundación Hay Derecho ha promovido en múltiples ocasiones litigios similares con el propósito de garantizar la correcta aplicación del Derecho en los nombramientos públicos. A lo largo del tiempo, se ha consolidado como un referente en la lucha contra la arbitrariedad administrativa, defendiendo la transparencia y la igualdad en el acceso a cargos públicos.

Por otro lado, la designación de altos cargos en instituciones como el Consejo de Estado no solo tiene un impacto jurídico, sino también político y social, ya que estas decisiones pueden influir en la percepción ciudadana sobre la imparcialidad y profesionalidad de las instituciones públicas. Este caso, por tanto, trasciende el plano jurídico y se inscribe en un debate más amplio sobre la meritocracia en los órganos consultivos.

Cabe señalar que la relevancia de este caso no se limita a la situación concreta de la Fundación o del Consejo de Estado, sino que plantea un precedente importante para otras organizaciones civiles positivas en supervisar la legalidad de las actuaciones públicas. Esto podría fomentar una mayor participación ciudadana en la vigilancia de la administración, fortaleciendo así la transparencia y el Estado de Derecho.

Sobre los fundamentos de Derecho aludidos por las partes:

El nombramiento de Magdalena Valerio se llevó a cabo conforme al artículo 6.1 de la Ley Orgánica 3/1980 del Consejo de Estado, el cual exige que el Presidente sea un jurista de reconocido prestigio con experiencia en asuntos de Estado. En su momento, Magdalena Valerio compareció ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, que emitió un dictamen favorable sobre su idoneidad. Sin embargo, aunque se reconoció de manera unánime su experiencia en asuntos de Estado, surgieron dudas respecto a su condición de jurista de reconocido prestigio. Su currículum vitae incluye una licenciatura en Derecho, así como varios cargos administrativos y políticos, destacando su papel como ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

La Fundación Hay Derecho impugnó el Real Decreto 926/2022 a través de un recurso contencioso-administrativo, argumentando que la candidata

elegida no cumplía con la condición de jurista de reconocido prestigio. Este punto resulta clave en la sentencia, dado que hasta el momento no existía una interpretación auténtica ni jurisprudencial precisa sobre el alcance de esta condición. La falta de claridad al respecto había generado incertidumbre en torno a los requisitos exactos para ocupar esta posición de alta responsabilidad, lo que convierte este caso en un precedente relevante para delimitar los criterios necesarios en futuros nombramientos.

Un aspecto crucial en este debate es la diferenciación entre «experiencia en asuntos de Estado» y «prestigio jurídico». Mientras que la experiencia política puede ser ampliamente valorada, el concepto de prestigio jurídico está intrínsecamente ligado a la trayectoria profesional en el ámbito del Derecho. La sentencia pone de manifiesto la necesidad de establecer límites claros entre ambas categorías, con el fin de evitar interpretaciones ambiguas que puedan dar lugar a nombramientos cuestionables.

Además, surge el debate sobre el papel del Congreso de los Diputados en la evaluación de los candidatos. Aunque el dictamen favorable de la Comisión Constitucional es vinculante, su alcance no puede prevalecer sobre los requisitos legales exigidos por la normativa vigente. Este punto abre la puerta a una revisión de los mecanismos de control en los procesos de designación de altos cargos, con el objetivo de garantizar que estos cumplan con los estándares de independencia y profesionalidad esperados.

La actora justifica su legitimación activa destacando su compromiso con la regeneración institucional y la defensa del Estado de Derecho. Según su postura, la legitimación no deriva únicamente de una autodeclaración estatutaria, sino de la necesidad de asegurar que los nombramientos cumplan estrictamente con los requisitos legales, evitando así arbitrariedades y abusos de poder. A su juicio, la candidata no reúne la condición de jurista de reconocido prestigio, por lo que su nombramiento desvirtuaría este requisito esencial.

Asimismo, la Fundación subraya que aceptar nombramientos que no cumplan con los estándares exigidos podría sentar un peligroso precedente, debilitando la credibilidad de las instituciones públicas. Este argumento resalta la importancia de garantizar que las normas aplicables no sean interpretadas de manera laxa o arbitraria.

En relación con la contestación al recurso, la Abogacía del Estado solicitó la inadmisión del recurso desde un inicio, argumentando que la Fundación no ostenta ningún derecho o interés legítimo en el caso, de acuerdo con la jurisprudencia. Según su planteamiento, reconocer la legitimación equivalente a admitir una acción popular no prevista por la normativa procesal.

En este sentido, se plantea una cuestión de gran relevancia en Derecho procesal: la diferenciación entre legitimación activa e interés legítimo en las acciones contencioso-administrativas, y cómo se interpreta en casos en los que entidades actúan en nombre del interés público. Subsidiariamente, la Abogacía del Estado sostiene que el Real Decreto 926/2022 no vulnera el ordenamiento jurídico, ya que los requisitos de ser jurista de reconocido prestigio y tener

experiencia en asuntos de Estado deben ser interpretados de manera conjunta. A su juicio, la experiencia en asuntos de Estado resulta suficiente para cumplir con lo exigido por la ley. Este argumento refuerza una interpretación flexible de la normativa, en la que la experiencia política podría compensar la ausencia de prestigio jurídico, una postura que el Tribunal deberá analizar en detalle para determinar si se ajusta al propósito del legislador.

III. SOBRE LA *RATIO DECIDENDI* DE LA SALA

La sección juzgadora analizó de manera pormenorizada el caso, entrando en distintos pronunciamientos novedosos. Comenzó precisamente, partiendo de la legitimación activa del actor para continuar con el tema principal que ocupa a la sentencia, esto es, la idoneidad o no de los candidatos para ocupar tan relevante órgano.

El Tribunal, además, dedicó especial atención a la necesidad de evitar que los criterios establecidos en la Ley Orgánica 3/1980 fueran utilizados de forma discrecional. Este análisis ponía de relieve la importancia de mantener un equilibrio entre la experiencia política y la formación jurídica para cargos que combinaran una función consultiva y normativa de gran relevancia.

3.1. Sobre la legitimación activa de la Fundación Hay Derecho

Según el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, quien quiera interponer un recurso ante dicho orden debe tener un derecho o interés legítimo afectado por la disposición o actuación administrativa. La Fundación *Hay Derecho* no es titular de ningún derecho que el Real Decreto haya menoscabado, por lo que se debe examinar si tiene un interés legítimo en el asunto. La evolución de la doctrina del Tribunal Supremo sobre legitimación activa ha permitido en casos anteriores una interpretación más amplia en favor de entidades que se dedican a perseguir fines colectivos y de interés público. En este caso, la Fundación no es una entidad instrumental vinculada a un partido político, sino una organización autónoma con reconocimiento por organismos públicos, lo que refuerza su legitimación. Los fines de la Fundación *Hay Derecho* son la defensa del Estado de Derecho en España y la mejora del ordenamiento e instituciones, y ha llevado a cabo actividades en estos campos, colaborando con la Comisión Europea y otros órganos de la administración.

El abogado del Estado sostiene que la posición de la Fundación no difiere de la de cualquier ciudadano y que la auto atribución de multas estatutarias no basta para reconocer un interés legítimo. No obstante, la jurisprudencia ha evolucionado hacia un mayor reconocimiento del papel de las organizaciones civiles en la supervisión de la legalidad de las actuaciones públicas, en

especial cuando su trabajo se orienta a la protección de valores constitucionales fundamentales.

La sentencia subraya que la legitimación debe evaluarse caso por caso, con una tendencia a flexibilizar la interpretación del interés legítimo. En este supuesto, la Fundación Hay Derecho ha demostrado ser una organización autónoma con una trayectoria consolidada en la defensa del Estado de Derecho. Su reconocimiento por organismos públicos y la Comisión Europea evidencia que su interés no es abstracto, sino cualificado. Este razonamiento respalda la idea de que su legitimación no puede equipararse a la de un ciudadano ordinario, pues su actuación responde a la necesidad de garantizar la transparencia y legalidad en los nombramientos de altos cargos públicos.

El Tribunal concluye que la Fundación Hay Derecho posee un interés legítimo suficiente, sustentado en su actividad constante y en la relevancia de sus multas fundacionales, para impugnar el Real Decreto 926/2022. Esta decisión supone un avance significativo en la ampliación del concepto de legitimación activa dentro del Derecho administrativo español, facilitando que las organizaciones civiles desempeñen un papel más efectivo en la vigilancia de la administración pública.

3.2. Sobre el cumplimiento del artículo sexto de la Ley Orgánica 3/1980 por el Real Decreto 926/2022

Sentada la legitimación activa de la Fundación como cuestión previa, se examina si el nombramiento de la Magdalena Valerio, como Presidenta del Consejo de Estado, cumple con el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1980, el cual exige que el Presidente del Consejo de Estado sea un jurista de reconocido prestigio y con experiencia en asuntos de Estado. La interpretación de este precepto ha sido objeto de análisis debido a la necesidad de determinar si los requisitos son acumulativos o si uno puede compensar la falta del otro, lo que es crucial para validar o anular el nombramiento en cuestión.

La Sala interpreta que el artículo 6 impone dos requisitos distintos y concurrentes: prestigio jurídico y conocimiento experto en asuntos de Estado. La interpretación de la Sala se alinea con una lectura textual y finalista de la norma, cuyo propósito es asegurar que la persona en esta posición cumpla con un perfil profesional altamente especializado y respetado en la comunidad jurídica. Ambos son esenciales y deben cumplirse por separado para asegurar la excelencia en la labor consultiva del Consejo de Estado. Dado que la función de este órgano es eminentemente jurídica y política, su Presidente debe gozar de reconocimiento profesional dentro de la comunidad jurídica. Por lo tanto, la experiencia en asuntos de Estado no puede suplir la falta de prestigio jurídico, ya que la autoridad del Consejo de Estado en materia de interpretación normativa y asesoramiento debe estar respaldada por un liderazgo jurídico de primer nivel.

Por tanto, la Sentencia finaliza sin imponer costas y estimando el recurso de la Fundación Hay Derecho. Este fallo sienta un precedente que podría influir en futuros nombramientos y en la interpretación de requisitos legales para cargos de alta responsabilidad en el Estado, subrayando la importancia de la transparencia y la meritocracia en la Administración Pública.

IV. CONCLUSIONES

En esta resolución se puede observar la rigurosidad y atención al detalle del magistrado ponente, Don Pablo María Lucas Murillo de la Cueva, quien ha sido el encargado de redactar la Sentencia en nombre de la Sala III del Tribunal Supremo. En ella se abordan todos los argumentos planteados por las partes y se les da una respuesta detallada. Cabe destacar que no hubo votos particulares en esta sentencia, lo cual indica unanimidad en la decisión.

Hay dos factores importantes en esta sentencia. Por un lado, tenemos el reconocimiento de legitimidad activa para las organizaciones como Hay Derecho que se encargan de defender el estado de derecho y luchar contra la corrupción. Por otro, tenemos la definición de jurista de reconocido prestigio, que hasta ahora ningún juez se había pronunciado. En la resolución se define como «contar con la pública estima obtenida en el ejercicio de una profesión jurídica» a su vez también se demanda «una actividad extendida a lo largo del tiempo —quince años— con el claro propósito de asegurar experiencia y dominio de la técnica jurídica en sus diversas manifestaciones.

Y a todo ello, se añade el reconocimiento público. Esto es, la apreciación ajena del quehacer profesional. De esta manera, reiteran algo que ya lleva implícito el prestigio o la competencia. Su reconocimiento enfatiza la cualidad de la estima necesaria». Por lo que se abre la puerta para crear Jurisprudencia, ya que serían necesarias dos sentencias para que se considere finalmente así.

Por lo tanto, si se llegase a pronunciar otra vez el Tribunal Supremo sobre la definición de jurista de reconocido prestigio se crearía jurisprudencia y por tanto cabría preguntarse si todos los cargos públicos que no cumplan con ese requisito al haber dado una definición peligrarían o podrían ser anulados. Si examinamos el caso de la Sentencia 2020-4433 STC del Tribunal Constitucional sobre las plusvalías observamos que, posteriormente, el Tribunal Supremo determinó que no se podían modificar las resoluciones firmes, pero sí aquellas que aún no estuvieran completamente definidas. Por consiguiente, es razonable concluir que solo estarían en riesgo los cargos aún dentro del plazo de impugnación, los pendientes de resolución y los futuros.

Un aspecto adicional que podría haberse explorado en esta sentencia es cómo se abordan los nombramientos de cargos consultivos de alta responsabilidad en otros sistemas jurídicos europeos. Por ejemplo, en Alemania y

Francia, las condiciones para acceder a órganos equivalentes incluyen evaluaciones más estrictas basadas en trayectoria académica y profesional, con énfasis en la imparcialidad y la experiencia demostrada en Derecho público. Este análisis comparativo permitiría identificar posibles mejoras en el sistema español y reforzar la legitimidad de las decisiones administrativas.

Por último, este fallo tiene implicaciones directas en la relación entre la Administración Pública y la sociedad civil, al ampliar el alcance de la legitimación activa para entidades cuyo fin principal es la defensa del Estado de Derecho. Esto refuerza el papel de la ciudadanía organizada como garante de la transparencia institucional.

V

**CRÓNICA DE ACTIVIDAD
PARLAMENTARIA
PARLIAMENTARY ACTIVITY
REPORT**



La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2024 (XIII Legislatura)

Parliamentary Activity from July to December 2024 (XIII Legislature)

Jorge Sotoca García, M.^a Victoria Aldea Cobas
y José María Durán Ramos

Jefe de la Sección de Archivo (en comisión de servicio),
Jefe del Negociado de Archivo Parlamentario y
Jefe del Negociado de Archivo Administrativo
de la Asamblea de Madrid, respectivamente

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—4.1. Relación de Leyes aprobadas.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—5.1. Cuadros resumen de actividad parlamentaria.—5.2. Gráficos estadísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa a los meses de julio a diciembre de 2024, que incluye el tercer periodo de sesiones de la XIII Legislatura.

La estructura del presente trabajo sigue un esquema similar al adoptado en anteriores números de la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

En este período de sesiones se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de Diputado:

El **Ilmo. Sr. D. José Carmelo Cepeda García de León**, del Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 28 de junio de 2024 (BOAM 61, de 11 de julio de 2024), y fue sustituido, previa renuncia anticipada de la Sra. D.^a Josefa María Sainz Martín, por el **Ilmo. Sr. D. Juan José Marcano Silva**, del Grupo Parlamentario Socialista, que adquirió la condición de Diputado en la sesión plenaria de 12 de septiembre de 2024 (BOAM 68, de 19 de septiembre de 2024).

La **Ilma. Sra. D.^a Alma Lucía Ezcurra Almansa**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 1 de julio de 2024 (BOAM 61, de 11 de julio de 2024), y fue sustituida por la **Ilma. Sra. D.^a Rut Alcocer Díez**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 12 de septiembre de 2024 (BOAM 68, de 19 de septiembre de 2024).

La **Ilma. Sra. D.^a Alodía Pérez Muñoz**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 13 de septiembre de 2024 (BOAM 68, de 19 de septiembre de 2024), y fue sustituida por la **Ilma. Sra. D.^a Paz Serra Portilla**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 19 de septiembre de 2024 (BOAM 69, de 26 de septiembre de 2024).

El **Ilmo. Sr. D. Alberto Oliver Gómez de la Vega**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputado el 26 de septiembre de 2024 (BOAM 70, de 3 de octubre de 2024), y fue sustituido, previa renuncia anticipada de Dña. Celia Pérez Madrigal y de D. Pablo Laín Guerrero, por la **Ilma. Sra. D.^a Mariana Paula Arce García**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 3 de octubre de 2024 (BOAM 71, de 10 de octubre de 2024).

La **Ilma. Sra. D.^a Rocío Monasterio San Martín**, del Grupo Parlamentario Vox en Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de Diputada el 10 de octubre de 2024 (BOAM 73, de 17 de octubre de 2024), y fue sustituida por la **Ilma. Sra. D.^a Raquel Barrero Alba**, del Grupo Parlamentario Vox en Madrid, que adquirió la condición de Diputada en la sesión plenaria de 17 de octubre de 2024 (BOAM 75, de 24 de octubre de 2024).

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

A continuación se relacionan las fechas de las sesiones plenarias, así como el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	12/09/2024	282	18/2024
	2	19/09/2024	292	19/2024
	Total sesiones de septiembre de 2024 2			
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	03/10/2024	301	20/2024
	2	10/10/2024	311	21/2024
	3	17/10/2024	322	22/2024
	4	24/10/2024	328	23/2024
	Total sesiones de octubre de 2024..... 4			
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	07/11/2024	337	24/2024
	2	14/11/2024	347	25/2024
	3	21/11/2024	360	26/2024
	Total sesiones de noviembre de 2024 3			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	05/12/2024	373	27/2024
	2	12/12/2024	380	28/2024
	3	19/12/2024	393	29/2024
	4	20/12/2024	394	30/2024
	Total sesiones de diciembre de 2024 4			
Total sesiones de julio a diciembre de 2024 13				

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

A continuación se relacionan las modificaciones realizadas en la composición de las comisiones de la Asamblea de Madrid así como las sesiones celebradas por las mismas en este periodo.

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

3.2.1.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 3)

3.2.1.2. Composición (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. José Carmelo Cepeda García de León	D.ª Marta Bernardo Llorente, designada portavoz adjunta	-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPMM	D.ª Jimena González Gómez	D. Jorge Moruno Danzi, designado portavoz	-	BOAM 70, de 03/10/2024

3.2.1.3. Sesiones de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/10/2024	6/2024
	Total sesiones mes de octubre de 2024 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/11/2024	7/2024
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/12/2024	s/n.º
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20243			

3.2.2. *Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local*

3.2.2.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 4)

3.2.2.2. Composición (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Paula de las Heras Tundidor	D. ^a Rut Alcocer Díez	-	BOAM 69, de 26/09/2024
GPVOX	D. ^a Isabel Pérez Moñino-Aranda	D. ^a Raquel Barrero Alba, designada portavoz	-	BOAM 80, de 14/11/2024

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	16/09/2024	285
	Total sesiones mes de septiembre de 2024..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/10/2024	316
	2	21/10/2024	327
	Total sesiones mes de octubre de 2024 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	28/11/2024	363
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/12/2024	371
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20245			

3.2.3. Comisión de Economía y Empleo

3.2.3.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 5)

3.2.3.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	D. Santiago Eduardo Gutiérrez Benito D. Alberto Oliver Gómez de la Vega	D.ª Jimena González Gómez, nombrada portavoz D.ª Beatriz Borrás Vergel	-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPVOX	D.ª Isabel Pérez Moñino Aranda	D. Jorge Arturo Cutillas Cordón	-	BOAM 81, de 21/11/2024

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Economía y Empleo

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE ECONOMÍA Y EMPLEO

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	20/09/2024	294
	Total sesiones mes de septiembre de 2024..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/10/2024	303
	2	18/10/2024	324
	Total sesiones mes de octubre de 2024 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/11/2024	339
	2	22/11/2024	362
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 2		
Total sesiones de julio a diciembre de 20245			

3.2.4. Comisión de Presupuestos y Hacienda

3.2.4.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 15)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D.ª Juana Beatriz Pérez Abraham D.ª Susana Pérez Quislant	D.ª Rut Alcocer Díez D.ª Elisa Adela Vigil González	-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPMM	D. Alberto Oliver Gómez de la Vega	D.ª Paz Serra Portilla	-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPMM	D.ª Marta Lozano Sabroso	D.ª Mariana Paula Arce García	-	BOAM 73, de 17/10/2024
GPMM	Nombramiento de D.ª Paz Serra Portilla como portavoz adjunta		-	BOAM 73, de 17/10/2024

3.2.4.3. Sesiones de la Comisión de Presupuestos y Hacienda

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESUPUESTOS Y HACIENDA

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	18/09/2024	290
	Total sesiones mes de septiembre de 2024..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/10/2024	299
	2	16/10/2024	320
	Total sesiones mes de octubre de 2024 2		

Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/11/2024	335
	2	15/11/2024	348
	3	18/11/2024	352
	4	19/11/2024 (mañana)	355
	5	19/11/2024 (tarde)	356
	6	20/11/2024	358
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 6		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/12/2024 (mañana)	382
	2	13/12/2024 (tarde)	383
	3	16/12/2024 (mañana)	385
	4	16/12/2024 (tarde)	386
	5	17/12/2024 (mañana)	387
	6	17/12/2024 (tarde)	389
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 6		
Total sesiones de julio a diciembre de 2024 15			

3.2.5. Comisión de Digitalización

3.2.5.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 6)

3.2.5.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	Designación de D. Santiago Rivero Cruz como portavoz y de D. Marcos Herrero Verdugo como portavoz adjunto		-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPMM	D.ª Alicia Torija López D.ª Jimena González Gómez	D. Samuel Escudero León, designado portavoz adjunto D.ª Mariana Paula Arce García	-	BOAM 73, de 17/10/2024

GPS	D. Marcos Herrero Verdugo	D.ª Tatiana Jiménez Liébana, designada portavoz adjunta	-	BOAM 73, de 17/10/2024
GPMM	Renuncia de D. Samuel Escudero León como vicepresidente		-	BOAM 73, de 17/10/2024
GPMM	Elección de D.ª Mariana Paula Arce García como vicepresidenta		05/11/2024	BOAM 80, de 14/11/2024 D. SS. 05/11/2024

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Digitalización

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE DIGITALIZACIÓN

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	17/09/2024	287
	Total sesiones mes de septiembre de 2024..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/10/2024	296
	2	15/10/2024	318
	Total sesiones mes de octubre de 2024 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/11/2024	332
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/12/2024	368
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2024 5			

3.2.6. Comisión de Educación, Ciencia y Universidades

3.2.6.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 7)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D.ª Paula de las Heras Tundidor	D.ª Rut Alcocer Díez	-	BOAM 69, de 26/09/2024
GPVOX	Designación como portavoz de la comisión a D.ª Isabel Pérez Moñino Aranda		-	BOAM 80, de 14/11/2024

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Educación, Ciencia y Universidades

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	17/09/2024	286
	Total sesiones mes de septiembre de 2024..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/10/2024	295
	2	15/10/2024	317
	Total sesiones mes de octubre de 2024 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/11/2024	331
	2	19/11/2024	354
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/12/2024	367
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20246			

3.2.7. *Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras*

3.2.7.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 8)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

No se han producido modificaciones en la composición.

3.2.7.3. Sesiones de la Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE VIVIENDA, TRANSPORTES E
INFRAESTRUCTURAS

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	20/09/2024	293
	Total sesiones mes de septiembre de 2024 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/10/2024	302
	2	18/10/2024	323
	Total sesiones mes de octubre de 2024 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/11/2024	338
	2	22/11/2024	363
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 2		
Total sesiones de julio a diciembre de 20245			

3.2.8. *Comisión de Sanidad*

3.2.8.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 9)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha	Publicación
GPP	-	D.ª Juana Beatriz Abraham	-	BOAM 69, de 26/09/2024

GPM	Nueva composición del Grupo Parlamentario: - Portavoz: D.ª Marta Carmona Osorio - Portavoz adjunto: D. Diego Figuera Álvarez - Vocal: D.ª Mariana Paula Arce García	-	BOAM 73, de 17/10/2024
-----	--	---	------------------------

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE SANIDAD

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	16/09/2024	284
	Total sesiones mes de septiembre de 2024..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/10/2024	315
	2	21/10/2024	326
	Total sesiones mes de octubre de 2024 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/11/2024	330
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/12/2024	366
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2024 5			

3.2.9. Comisión de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

3.2.9.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 10)

3.2.9.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	D.ª Alodia Pérez Muñoz	D. Pablo José Padilla Estrada, nombrado portavoz adjunto	-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPS	D.ª Tatiana Jiménez Liébana	D. Juan José Marcano Dasilva	-	BOAM 73, de 17/10/2024

3.2.9.3. Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE,
AGRICULTURA E INTERIOR

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	17/09/2024	128
	Total sesiones mes de septiembre de 2024..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/10/2024	297
	2	15/10/2024	319
	Total sesiones mes de octubre de 2024 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/11/2024	333
	2	29/11/2024	364
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/12/2024	369
	2	17/12/2024	388
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 2		
Total sesiones de julio a diciembre de 20247			

3.2.10. Comisión de Familia y Asuntos Sociales

3.2.10.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 11)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha	Publicación
GPP	-	D.ª Rut Alcocer Díez	-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPMM	Composición del Grupo: - Portavoz: D.ª Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer - Portavoz Adjunta: D.ª Diana Carol Paredes Choquehuanca - Vocal: D. Samuel Escudero León		-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPMM	Renuncia de D.ª Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer como vicepresidenta		-	BOAM 71, de 10/10/2024
GPMM	Elección de D. Samuel Escudero León como vicepresidente		14/10/2024	BOAM 75, de 24/10/2024 D. SS. 314

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Familia y Asuntos Sociales

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE FAMILIA Y ASUNTOS SOCIALES

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	16/09/2024	283
	Total sesiones mes de septiembre de 2024..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	14/10/2024	314
	2	21/10/2024	325
	Total sesiones mes de octubre de 2024 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/11/2024	329
	2	18/11/2024	351
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 2		

Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/12/2024	365
	2	16/12/2024	384
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 2		
Total sesiones de julio a diciembre de 20247			

- 3.2.11. *Comisión de Turismo y Deporte*
- 3.2.11.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 12)
- 3.2.11.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)
- No se han producido modificaciones en la composición.
- 3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Turismo y Deporte

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE TURISMO Y DEPORTE

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	18/09/2024	291
	Total sesiones mes de septiembre de 2024..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/10/2024	300
	2	09/10/2024	310
	Total sesiones mes de octubre de 2024 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/11/2024	336
	2	13/11/2024	346
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/12/2024	372
	2	11/12/2024	379
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 2		
Total sesiones de julio a diciembre de 20247			

3.2.12. Comisión de Cultura

3.2.12.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 13)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPVOX	Designación como portavoz a D.ª Ana M.ª Velasco Vidal-Abarca		-	BOAM 81, de 21/11/2024

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Cultura

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE CULTURA

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	18/09/2024	289
	Total sesiones mes de septiembre de 2024..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/10/2024	298
	2	16/10/2024	321
	Total sesiones mes de octubre de 2024 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/11/2024	334
	2	20/11/2024	359
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/12/2024	370
	2	18/12/2024	392
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 2		
Total sesiones de julio a diciembre de 2024 7			

3.2.13. *Comisión de Mujer*

3.2.13.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 14)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	D.ª Loreto Arenillas Gómez	D.ª Mariana Paula Arce García nombrada portavoz	-	BOAM 81, de 21/11/2024

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MUJER

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/10/2024	313
	Total sesiones mes de octubre de 2024 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/12/2024	381
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20242			

3.2.14. *Comisión de Juventud*

3.2.14.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 16)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. Santiago Rivera Cruz	D. Juan José Marcano Dasilva	-	BOAM 70, de 03/10/2024

GPS	Elección de D. Juan José Marcano Dasilva como vicepresidente	07/10/2024	BOAM 73, de 17/10/2024
GPM	Nombramiento de D. Samuel Escudero León como portavoz adjunto	-	BOAM 81, de 21/11/2024

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE JUVENTUD

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/10/2024	306
	Total sesiones mes de octubre de 2024 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/11/2024	342
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/12/2024	375
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20243			

3.2.15. Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

3.2.15.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 17)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

No se han producido modificaciones en la composición.

3.2.15.3. Sesiones de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS
INTEGRALES DE LA DISCAPACIDAD

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/10/2024	309
	Total sesiones mes de octubre de 2024		1

Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/11/2024	344
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/12/2024	377
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20243			

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

- 3.2.16. *Comisión de Vigilancia de las Contrataciones*
- 3.2.16.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 18)
- 3.2.16.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D. ^a Isabel Cadórniga Varela	D. ^a Sara Bonmati García, designada portavoz adjunta	-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPM	D. Pablo José Padilla Estrada, D. Alberto Oliver Gómez de la Vega	D. ^a Marta Lozano Sabroso, nombrada portavoz D. ^a Paz Serra Portilla, nombrada portavoz adjunta	-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPS	D. Marcos Herrero Verdugo	D. ^a Carmen Mena Romero	-	BOAM 73, de 17/10/2024

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE VIGILANCIA
DE LAS CONTRATACIONES

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/10/2024	304
	Total sesiones mes de octubre de 2024 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/11/2024	340
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/12/2024	374
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20243			

3.2.17. Comisión de Radio Televisión Madrid

3.2.17.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 19)

3.2.17.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D.ª Marta Bernardo Llorente	D. Juan José Marcano Dasilva, designado portavoz adjunto	-	BOAM 70, de 03/10/2024

3.2.17.3. Sesiones de la Comisión de Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE RADIO TELEVISIÓN MADRID

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/10/2024	307
	Total sesiones mes de octubre de 2024 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/11/2024	343
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/12/2024	376
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20243			

3.2.18. Comisión de Participación

3.2.18.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 20)

3.2.18.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	Designación de D.ª Diana Paredes Choquehuanca como portavoz y de D.ª Paz Serra Portilla como portavoz adjunta		-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPM	Renuncia de D.ª Diana Carol Paredes como vicepresidenta		-	BOAM 71, de 10/10/2024
GPM	Elección de D.ª Paz Serra Portilla como vicepresidenta		11/10/2024	BOAM 75, de 24/10/2024 D. SS. 311

3.2.18.3. Sesiones de la Comisión de Participación

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	11/10/2024	312
	Total sesiones mes de octubre de 2024 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	15/11/2024	349
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 1		
	Total sesiones de julio a diciembre de 20242		

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.19. *Comisión de Estudio para abordar el uso de la tecnología por parte de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid*

3.2.19.1. Constitución: 14 de febrero de 2024 (D. SS. número 139)

3.2.19.2. Composición: (BOAM número 37, de 08/02/2024)

Modificaciones producidas en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPS	D.ª Raquel Barahona Noriega, renunciando a la vicepresidencia	D.ª Isabel Cadórniga Varela, designada portavoz	-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPS	Designación de D. Santiago José Rivero Cruz como portavoz adjunto		-	BOAM 70, de 03/10/2024

GPM	D.ª Beatriz Borrás Vergel	D. Samuel Escudero León, nombrado portavoz	-	BOAM 70, de 03/10/2024
GPM	Nombramiento de D.ª Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer como portavoz adjunta		-	BOAM 70, de 03/10/2024
GP	Elección de D.ª Lorena Morales Porro como vicepresidenta		07/10/2024	BOAM 73, de 17/10/2024 D. SS. 305

3.2.19.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTUDIO PARA ABORDAR EL USO DE LA TECNOLOGÍA POR PARTE DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/10/2024	305
	Total sesiones mes de octubre de 2024 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/11/2024	341
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	18/12/2024	391
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20243			

3.2.20. *Comisión de Investigación para investigar y, en su caso, determinar las responsabilidades políticas que hubiese por las presuntas irregularidades y trato de favor en el funcionamiento de los programas de cátedras y postgrados de la Universidad Complutense de Madrid, así como otros posibles casos relacionados con el presunto trato de favor a empresas que financiaban estos programas en algunas universidades públicas de Madrid y sus centros adscritos*

3.2.20.1. Constitución: 8 de octubre de 2024 (D. SS. número 308)

3.2.20.2. Composición: (BOAM número 70, de 03/10/2024)

Mesa de la Comisión:

Presidencia: D.ª Susana Pérez Quislant (GPP)
Vicepresidencia: D. Jesús Ángel Celada Pérez (GPS)
Secretaría: D. Pablo Posse Praderas (GPP)

Grupo Parlamentario Popular:

D.ª M.ª Mercedes Zarzalejo Carbajo, portavoz
D. Pablo Posse Praderas
D.ª Susana Pérez Quislant

Grupo Parlamentario Más Madrid:

D. Antonio Sánchez Domínguez, portavoz
D. Juan Ignacio Varela Orduña, portavoz adjunto
D.ª María Pastor Valdés

Grupo Parlamentario Socialista:

D.ª Marta Bernardo Llorente, portavoz
D. Jesús Ángel Celada Pérez
D.ª M.ª Mar Espinar Mesa-Moles

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

D. José Antonio Fúster Lamelas, portavoz
D. Íñigo Henríquez de Luna Losada, portavoz adjunto
D.ª Ana M.ª Cuartero Lorenzo

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPVOX	Nombramiento de D.ª Ana M.ª Cuartero Lorenzo como portavoz		-	BOAM 75, de 24/10/2024

GPVOX	D. José Antonio Fúster Lamelas	D.ª Raquel Barrero Alba	-	BOAM 77, de 31/10/2024
GPVOX	D.ª Belén González Moreno	D. Íñigo Henríquez de Luna Losada	-	BOAM 77, de 31/10/2024
GPVOX	Nombramiento de D.ª Belén González Moreno como portavoz adjunta		-	BOAM 77, de 31/10/2024

3.2.20.3. Sesiones de la Comisión de Investigación

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN PARA INVESTIGAR Y, EN SU CASO, DETERMINAR LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS QUE HUBIESE POR LAS PRESUNTAS IRREGULARIDADES Y TRATO DE FAVOR EN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE CÁTEDRAS Y POSTGRADOS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, ASÍ COMO OTROS POSIBLES CASOS RELACIONADOS CON EL PRESUNTO TRATO DE FAVOR A EMPRESAS QUE FINANCIABAN ESTOS PROGRAMAS EN ALGUNAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MADRID Y SUS CENTROS ADSCRITOS

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/10/2024	308
	Total sesiones mes de octubre de 2024 1		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/11/2024	345
	2	20/11/2024	357
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	11/12/2024	378
	2	18/12/2024	390
	Total sesiones mes de diciembre de 2024..... 2		
Total sesiones de julio a diciembre de 2024 5			

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. Designación de miembros: Sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (D. SS. número 21)

3.3.2. Composición: (BOAM número 6, de 09/07/2023)

Modificaciones en la composición (BOAM 82, de 28/11/2024):

A propuesta del G.P. Más Madrid

Vicepresidencia Segunda:

Titular: D.ª Esther Rodríguez Moreno

Suplente: D.ª María Acín Carrera

Titulares	Suplentes
D.ª Manuela M.ª Bergerot Uncal	D. Antonio Sánchez Domínguez
D.ª Marta Carmona Osorio	D. Alejandro Sánchez Pérez
D. Emilio Delgado Orgaz	D.ª Alicia Torija López
D. Pablo Gómez Perpinyá	D.ª Jimena González Gómez
D. Hugo Martínez Abarca	D.ª Marta Lozano Sabroso
D. Jorge Moruno Danzi	D.ª Beatriz Borrás Vergel
D. Pablo José Padilla Estrada	D.ª Diana Carol Paredes Choquehuanca
D.ª María Pastor Valdés	D.ª Carla Delgado Gómez

A propuesta del G.P. Vox en Madrid

D.ª Isabel Pérez Moñino Aranda

3.3.3. Sesiones de la Diputación Permanente

No se han celebrado sesiones de la Diputación Permanente durante este período.

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

3.4.1. Sesión constitutiva de 13 de junio de 2023: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D. SS número 1)

3.4.2. Composición de la Mesa de la Asamblea

No se han producido modificaciones en la composición de la Mesa de la Asamblea durante este período.

3.4.3. Sesiones de la Mesa de la Asamblea

Sesiones de la Mesa

Julio (Diputación Permanente)	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/07/2024	6/2024
	2	15/07/2024	7/2024
	3	17/07/2024	8/2024
	4	24/07/2024	9/2024
	Total sesiones mes de julio de 2024 4		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/09/2024	44/2024
	2	09/09/2024	45/2024
	3	11/09/2024	46/2024
	4	11/09/2024	47/2024
	5	13/09/2024	48/2024
	6	16/09/2024	49/2024
	7	16/09/2024	50/2024
	8	16/09/2024	51/2024
	9	18/09/2024	52/2024
	10	20/09/2024	53/2024
	11	20/09/2024	54/2024
	12	20/09/2024	55/2024
	13	27/09/2024	56/2024
	14	30/09/2024	57/2024
	Total sesiones mes de septiembre de 2024..... 14		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/10/2024	58/2024
	2	02/10/2024	59/2024
	3	07/10/2024	60/2024
	4	07/10/2024	61/2024
	5	08/10/2024	62/2024
	6	14/10/2024	63/2024

Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	7	14/10/2024	64/2024
	8	14/10/2024	65/2024
	9	16/10/2024	66/2024
	10	18/10/2024	67/2024
	11	18/10/2024	68/2024
	12	21/10/2024	69/2024
	13	21/10/2024	70/2024
	14	23/10/2024	71/2024
	15	25/10/2024	72/2024
	16	28/10/2024	73/2024
	17	31/10/2024	74/2024
	Total sesiones mes de octubre de 2024 17		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/11/2024	75/2024
	2	04/11/2024	76/2024
	3	08/11/2024	77/2024
	4	08/11/2024	78/2024
	5	15/11/2024	79/2024
	6	18/11/2024	80/2024
	7	18/11/2024	81/2024
	8	19/11/2024	82/2024
	9	22/11/2024	83/2024
	10	25/11/2024	84/2024
	11	25/11/2024	85/2024
	12	27/11/2024	86/2024
	13	29/11/2024	87/2024
	14	29/11/2024	88/2024
	Total sesiones mes de noviembre de 2024..... 14		

Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	02/12/2024	89/2024
	2	02/12/2024	90/2024
	3	04/12/2024	91/2024
	4	09/12/2024	92/2024
	5	09/12/2024	93/2024
	6	12/12/2024	94/2024
	7	13/12/2024	95/2024
	8	16/12/2024	96/2024
	9	18/12/2024	97/2024
	10	19/12/2024	98/2024
	11	20/12/2024	99/2024
	12	26/12/2024	100/2024
	13	30/12/2024	101/2024
	Total sesiones mes de diciembre de 2024.....		
Total sesiones de julio a diciembre de 202462			

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Composición de la Junta de Portavoces

Se han producido las siguientes modificaciones en la Junta de Portavoces durante este período:

Grupo	Baja	Alta	Fecha
GPVOX	Rocío Monasterio San Martín	Isabel Pérez-Moñino Aranda	10/10/2024

3.5.2. Sesiones de la Junta de Portavoces

Sesiones de la Junta de Portavoces

Julio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	19/07/2024	24/2024
	Total sesiones mes de julio de 2024 1		
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	09/09/2024	25/2024
	2	16/09/2024	26/2024
	3	23/09/2024	27/2024
	4	30/09/2024	28/2024
	Total sesiones mes de septiembre de 2024 4		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	07/10/2024	29/2024
	2	14/10/2024	30/2024
	3	21/10/2024	31/2024
	4	28/10/2024	32/2024
	Total sesiones mes de octubre de 2024 4		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04/11/2024	33/2024
	2	11/11/2024	34/2024
	3	18/11/2024	35/2024
	4	25/11/2024	36/2024
	Total sesiones mes de noviembre de 2024 4		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	Nº de Acta
	1	02/12/2024	37/2024
	2	09/12/2024	38/2024
	3	16/12/2024	39/2024
	4	30/12/2024	40/2024
	Total sesiones mes de diciembre de 2024 4		
Total sesiones de julio a diciembre de 2024 17			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante este período de sesiones se han aprobado las siguientes leyes:

LEY 4/2024, de 20 de noviembre. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 3/2024.

Ley por la que se modifica el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, para establecer una deducción por inversiones de nuevos contribuyentes procedentes del extranjero, en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

BOAM 81, de 21/11/2024, BOCM 284, de 28/11/2024, BOE 44, de 20/02/2025.

LEY 5/2024, de 20 de noviembre. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 4/2024.

Ley por la que se modifica el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, para incorporar medidas fiscales con el fin de favorecer el acceso a la vivienda y el cambio de residencia a municipios en riesgo de despoblación.

BOAM 81, de 21/11/2024, BOCM 284, de 28/11/2024, BOE 44, de 20/02/2025.

LEY 6/2024, de 20 de diciembre. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 7/2024.

Ley de Adaptación Normativa de la Comunidad de Madrid a la nueva terminología para referirse a las personas con discapacidad.

BOAM 86, de 19/12/2024, BOCM 307, de 26/12/2024, BOE 44, de 20/02/2025.

LEY 7/2024, de 26 de diciembre. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 5/2024.

Ley de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

BOAM 87 de 26/12/2024, BOCM 308 de 27/12/2024, BOE 68 de 20/03/2025.

LEY 8/2024, de 26 de diciembre. **ORIGEN:** PROPOSICIÓN DE LEY 9/2024.

Ley de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid.

BOAM 87, de 26/12/2024, BOCM 308, de 27/12/2024, BOE 68, de 20/03/2025.

LEY 9/2024, de 26 de diciembre. **ORIGEN:** PROYECTO DE LEY 6/2024.

Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025.

BOAM 87, de 26/12/2024, BOCM 310, de 30/12/2024, BOE 68, de 20/03/2025.

V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

5.1. Cuadros resumen de Actividad Parlamentaria

El cuadro resumen referido a la actividad parlamentaria de la Cámara expresa el número total de iniciativas parlamentarias presentadas de julio a diciembre de 2024 así como su estado de tramitación al finalizar el periodo de sesiones.

Initiativas	Presentadas		Pendientes		Tramitadas				Decaídas		No Admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	4		-		4				-		-	-	-
Proposiciones de Ley	8		2		6				-		-	-	-
Proposiciones no de Ley	Pleno: 108 Comisión: 66 174	101	Aprob.: 2	Rechaz.: 23	Aprob.: 2	Rechaz.: 8		Pleno: 25	Comisión: 10	32	-	6	
			Pleno: 25		Comisión: 10								
			35										
Interpelaciones	25		14		2				-		9	-	-
Mociones	5		-		Aprobadas: -		Rechazadas: 4		-		-	-	1
					4								
Comparecencias	723		Pleno: 70 Comisión: 309	379	Pleno: 2	Comisión: 69		Pleno: - Comis.: 2	267	-	4		
P. Orales en Pleno	2762		1519		172				286		639	35	111
P. Orales en Comisión	3014		1554		425				47		859	64	65
Preguntas Escritas	1556		30		826				-		594	100 calificadas como PI	6
P. de Información	2118		109		1489				4		468	37 calificadas como PE	11
TOTAL	10389		3708		3034				339		2868	236	204

Comunicaciones de Gobierno: 70

El siguiente cuadro resumen recoge las iniciativas parlamentarias clasificadas en función de su autoría.

Autor	Función legislativa		Función de dirección o impulso político		Función de control						Total
	Proyectos de Ley	Proposiciones de Ley	Proposiciones no de Ley	Mociones	Preguntas orales en Pleno	Preguntas orales en Comisión	Preguntas Escritas	Interpelaciones	Comparecencias	Peticiones de Información	
G.P. Popular	-	2	3	-	58	153	-	-	63	29	308
G.P. Más Madrid	-	4	103	-	1202	1483	562	5	355	720	4434
G.P. Socialista	-	2	30	4	646	866	728	19	146	942	3383
G.P.Vox en Madrid	-	-	38	1	856	512	266	1	154	366	2194
Comisión Parlamentaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	61	61
Gobierno	4	-	-	-	-	-	-	-	5	-	9
TOTAL	4	8	174	5	2762	3014	1556	25	723	2118	10389

Comunicaciones del Gobierno: 70

5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se incluyen a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas (un total de 10389) y su estado de tramitación al final del tercer periodo de sesiones de la XIII Legislatura.

GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN

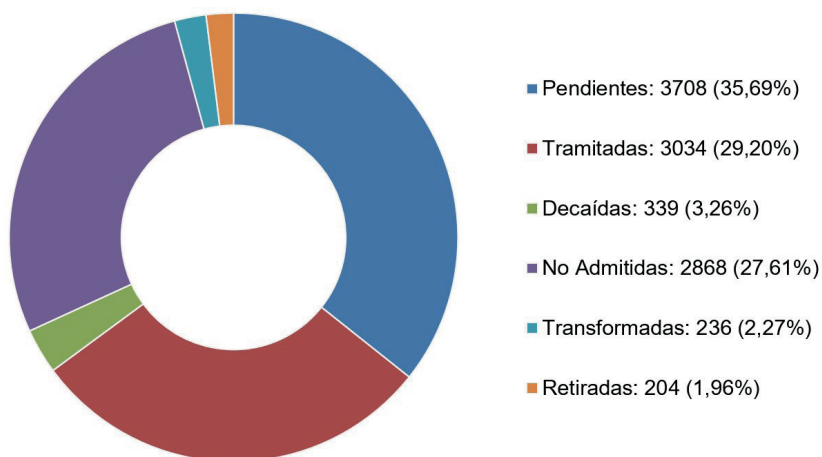
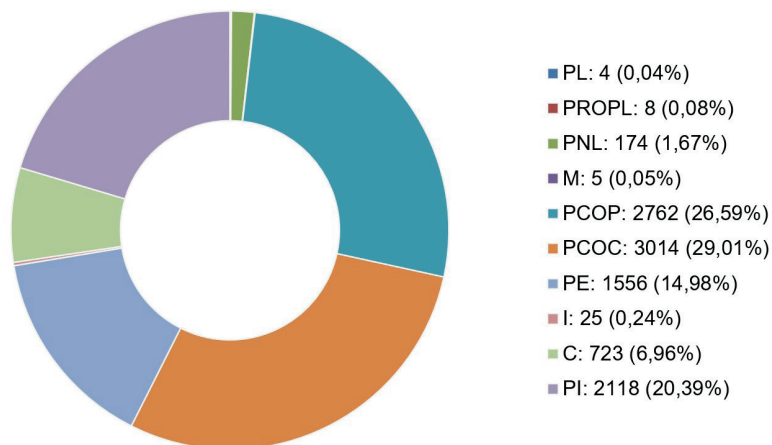


GRÁFICO PORCENTUAL POR TIPO DE INICIATIVA



VI

RECENSIONES BOOKS REVIEWS



Pendás García, Benigno:
Biografía de la libertad (II).
Barroco: el gran libro del mundo

Colección Biblioteca de Historia y Pensamiento
Político. Ed. Tecnos, 2024, 504 pp.

Raquel Marañón Gómez

Letrada de las Cortes Generales

<https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

Fecha de recepción: 10/04/2025

Fecha de aceptación: 12/05/2025

Biografía de la Libertad (II), es la segunda entrega del ambicioso proyecto del enciclopédico Benigno Pendás, que aborda en el caso que nos ocupa «el Barroco. El gran libro del mundo».

El autor es uno de esos sabios que rezuman cultura en cada conversación o en cada página si tomamos como referencia el punto de vista del lector. Como el propio Pendás nos dice la serie de la biografía de la libertad tiene esa vocación de coloquio con el lector que es interwipelado desde distintas ópticas y visiones del arte, la política o el mundo jurídico para hacerte pensar sobre lo que conoces y sobre todo para desatar curiosidad y buscando las interrelaciones de todas esas perspectivas que permiten comprender la historia como un continuo.

Aunque nos dice el autor que no estamos ante un tratado, ni un manual, ni un prontuario, lo cierto es que cada vez resulta más difícil encontrar obras de este perfil. Tras ella se esconde no solo la cultura y lecturas del autor sino un arduo trabajo de investigación y una capacidad de síntesis admirable para comentar todo lo trascendente de un siglo. Pero es que además en los tiempos del consumo rápido acometer obras de tracto sucesivo como esta, es admirable. Ciertamente es un libro de perspectivas y no de dogmas y bajo esa premisa el autor defiende una tesis, tal es, que el barroco es una misma época, un estilo común pero dos espíritus diferentes. En cuanto a la libertad, el Barroco hereda del Renacimiento la condición de la posibilidad de la libertad.

El tomo I, el Renacimiento, tuvo un éxito muy importante y en las últimas páginas del libro prepara al lector para la tercera de las entregas III en

las que indudablemente seguro está ya trabajando y que se corresponde con la Ilustración, sin duda el periodo histórico que más se acomoda al espíritu del autor. La colección se compondrá idealmente de VI tomos incluyendo el modernismo, el romanticismo, y la edad contemporánea.

El libro se estructura en una introducción y dieciocho capítulos y una conclusión. En el capítulo I aborda la diferenciación entre el barroco y «lo barroco». Dedicar los capítulos II y III a los dos pilares de la barroco como etapa histórica: el absolutismo político y el mercantilismo. En los títulos siempre sutilmente avanza algo más y así por ejemplo el ámbito económico se denomina «economía mercantilista, sociedad dinámica» resumiendo lo que esta doctrina supuso para el avance social. El estudio comparado que no omite como todo autor brillante ocupa los capítulos IV a X. Los títulos también sugerentes para abrir el apetito son: El Grand Siècle francés, Todavía la gran monarquía de España, el Sacro Imperio Barroco, This is England, revoluciones casi modernas y laboratorio de teoría política, República burguesa república neerlandesa y por último Roma luce también en el Barroco. Cuatro son los capítulos (XI-XVI) de las semblanzas de los genios de la libertad que tendremos ocasión de comentar en más detalle: Cervantes, Velázquez, Shakespeare y Bach. Pero otras grandes personalidades se deslizan igualmente en los tres siguientes capítulos: Más allá del espíritu geométrico, Ciencia y Política: en efecto, saber es poder y Resistencias del saber prudencial. No falta en el capítulo XVIII el análisis de la paz de Westfalia, «famosa y sospechosa».

La conclusión tiene por título la llamada de la Ilustración, que reclama así en el epílogo su lugar en la historia y que se abre paso entre los restos del barroco.

Resulta difícil escribir sobre el Barroco nos dice Pendás. No goza de buena fama ante la opinión democrática del siglo XIX y siempre sale perdiendo en el contraste con el Renacimiento y con la Ilustración y carece igualmente del glamour del romanticismo. El Barroco sufre el desprecio de los ilustrados, goza del aprecio y admiración de los románticos, resulta indiferente a la modernidad y suscita la curiosidad de los posmodernos. El propio autor considera que con certeza este volumen del Barroco resulta más farragoso que el anterior sobre el Renacimiento, por la complejidad de la etapa histórica y sus propias reglas: ante todo la prioridad de la religión sobre cualquier otro elemento de la vida personal o social que tiene difícil asimilación en una sociedad secularizada como la actual, y por otro lado la economía que se abre paso al mundo de los negocios sin escrúpulos morales ni jurídicos.

Realiza un divertido ejercicio de anotar los epítetos despectivos que el barroco ha tenido y casi sesenta diferentes son los recogidos entre la vasta bibliografía consultada por el autor para realizar la obra, pero es que como nos recordaba, hasta el propio nombre que designa el período histórico posee una connotación negativa. Barrocas eran las perlas de mala calidad y con formas ex-

travagantes que los portugueses obtenían en Goa, en definitiva algo recargado o incluso de mal gusto frente a la armonía y la sencillez del Renacimiento.

A lo largo de la voluminosa obra se pretende dar respuesta a qué es el Barroco. La respuesta es múltiple, como múltiples son las facetas y los enfoques. El Barroco es el arte del absolutismo, también es el apogeo del teatro, es la antítesis del clasicismo, y también es, a juicio del autor, una época triste plagada de guerras.

Precisamente en el epílogo, parafraseando la cita de Rainer Maria Rilke dice que de la tristeza, tantas veces, nace dichoso progreso. Pues así, el barroco es la antesala de la Ilustración. En clave nacional hace una identificación del Barroco con lo español, si bien reconoce las dificultades para encajar plenamente a Cervantes y a Velázquez. A ambos dedica estudios en sus páginas, en los capítulos rotulados los genios de la libertad donde dos españoles, Cervantes y Velázquez, un inglés Shakespeare y el alemán Bach, como hemos indicado con anterioridad, ocupan el pódium de los genios de la etapa barroca.

Gusta el Barroco, nos dice el autor, a todo buen español tradicionalista, porque en él se mezclan el anhelo de infinito y el ansia de abrumadoras grandezas con esa mezcla de los dos polos: religión y economía. Pero quien pretende identificar el barroco con lo español encuentra precisamente dificultades para encajar plenamente a estos dos genios patrios. El autor considera que Velázquez, más allá de la estética, no es barroco *pas de tout*, pocas escenas religiosas pintó su fino pincel y la libertad austera del Quijote poco o nada tiene que ver con los excesos barroquizantes.

De Cervantes nos quedamos sin duda con los consejos del hidalgo-filósofo Don Quijote que sistematiza el autor en tres bloques. En primer lugar el comportamiento acorde con el cargo, que son las reglas elementales de cortesía y urbanidad. En segundo lugar las virtudes públicas, y en tercer y último lugar las virtudes privadas. Consejos que da al bueno de Sancho y que son toda una muestra de la razón de Estado. Nunca un gobierno tan fugaz como el de la Ínsula Barataria legó tantos sabios y buenos consejos, empezando por el descubrimiento de la inteligencia política «no es menester mucha habilidad y muchas letras para ser un buen gobernador». La justicia como ideal es otra de las ideas fundamentales: «hallen en ti más comprensión las lágrimas del pobre, pero no más justicia que las informaciones del rico», «no cargues todo el rigor de la ley al delincuente». En definitiva practica la misericordia, la piedad y la clemencia le dice Don Quijote a Sancho.

La humildad como virtud privada es otro de los sabios consejos. «Haz gala de la humildad de tu linaje y no te desprecies de decir que vienes de labradores».

Todos estos consejos o máximas son intemporales, imbuidos de la combinación certera entre sabiduría y bondad.

Don Quijote encarna las cualidades de la patria. La semblanza que Pen-dás hace de Cervantes es todo un ensayo en sí mismo y el análisis del Quijote en el ámbito jurídico, político cultural, es tan enriquecedor que tal y

como nos invita el autor dan ganas de releer *El Quijote* y acudir al funeral de Cervantes que cada 23 de abril se celebra en la iglesia de los trinitarios en la que fue enterrado.

Todo español que se precie está en eterna deuda con este hombre universal que capta la mejor esencia del ser humano.

Velázquez, otro de los genios de la libertad que habló con el pincel, muestra su talento y oculta el corazón y por eso resulta quizás más complejo trazar la semblanza del mejor pintor de todos los tiempos pero a nada se resiste el autor. Velázquez es la perspectiva pictórica de la monarquía de España y capta la vida como nadie. El propio autor confesaba en la presentación del libro que de los cuatro genios de la libertad que aborda con intensidad en la obra, Velázquez es sin duda su favorito.

El retrato de la niña que ilustra la portada de la obra, ubicado en la Hispanic Society, es una muestra de su especial predilección por el pintor sevillano pues aunque dudosamente barroco preside la portada. Pendás con una mirada también de abuelo, adivina una mirada inequívoca de cariño y simpatía como el de una nieta que mira a su abuelo, hipótesis que desliza, que la niña del retrato sea en realidad la nieta de Velázquez, aventurándose debido a la dificultad de adivinar los propósitos y sentimientos de Velázquez, hombre de talentos pero de corazón oculto. Bobbio rebelaba en *De Senectute* que a ciertas edades cuentan más los afectos que los conceptos y hay miradas de afecto difíciles de ocultar y que pueden ser reconocidas por quien tiene sentimientos similares. De su orgullo de abuelo deja constancia en los agradecimientos. Simplemente los nietos hacen feliz a quien tiene la bendición de tenerlos.

Acompañando a estos genios de la libertad realiza las semblanzas de Shakespeare, una muestra de cómo una vida vulgar, la del joven de Stratford upon Avon, esconde un talento excepcional y de cómo este joven se hizo burgués al que necesariamente sobrevino el éxito porque no puedes escapar del destino al que un talento excepcional avoca. El autor relee con el lector la esencia sobre la libertad en sus mejores tragedias para concluir que no es ni un historiador ni menos aún un filósofo, sino un dramaturgo que supo representar todos los tipos humanos desde una profunda psicología.

Bach, genio incuestionable, posee como paradigma de la música barroca su capítulo propio con sus notas sensuales recargadas de florituras. Es el genio más genio, porque nunca perdió la genialidad.

La ciencia ocupa también un lugar destacado y el autor nos acerca a las esencias de Descartes y Newton, «el último de los magos» que coexisten en este periodo histórico sustituye la fantasía por los hechos, la ciencia remplace a la magia en el siglo XVII. La naturaleza constituye un orden inteligible, congruente y coherente que dará las respuestas correctas si formulamos las preguntas adecuadas y la sentencia el autor, que en la búsqueda de la coherencia y congruencia el ser humano exagera los términos y asume la doctrina de la razón como monopolio de la Verdad. Descartes con su método para

conducir rectamente la razón que evoca la autonomía del espíritu fundada en la claridad de pensamiento y la afirmación del yo personal con su célebre frase de *Je pensé, Je suis*, es su legado.

Durante todos los capítulos de la obra se evidencia como en el siglo XVII hay mucho barroco artístico y literario y bastante razón científica. Estos son los dos espíritus que conviven bajo el mismo suelo y en la misma época.

El análisis se detiene detalladamente y con precisión en la manifestación barroca de varios países europeos. Por excelencia Francia, la máxima representación del absolutismo con las doctrinas del derecho divino y el centralismo y las teorías políticas de Richelieu y Bossuet, con la condensación del *savoir faire* y las soluciones prácticas incluso aunque no sean óptimas y el control de la economía como objetivo prioritario con la figura de Colbert que estudiaba las finanzas como «nervio vital» de la guerra y con la implementación de un intervencionismo pragmático para ganar la guerra a los ingleses y holandeses y disputar la hegemonía política a España.

El mercantilismo resulta un instrumento útil para impulsar a los estratos minoritarios pero muy activos, la parte más dinámica de la sociedad absolutista que era rígidamente estamental y así se fragua la evolución que viene y que transforma los estamentos en clases y el poder social y el económico se alían por la vía matrimonial en muchos casos y como nos señala el autor en Inglaterra el noble se hace burgués y en Francia el burgués se hace noble. El dinero como mecanismo de ascenso social en la todavía sociedad estamental aparece y empieza a transformarlo todo. Aquí también se manifiesta la libertad y elecciones y empresas humanas que cambian destinos de personas y familias.

El Grand Siécle francés nos lega personajes increíbles como Voltaire, expresión del despotismo ilustrado o Bayle.

Pendás intenta desentrañar el misterio de la devoción del máximo propagandista ilustrado por el monarca más absoluto de la historia de Europa, llegando a la conclusión de que existen afinidades electivas entre el saber y el poder.

Los análisis por países se producen también para el Sacro Imperio Germánico con su nota característica de la pluralidad territorial y la cultura por acumulación y Gran Bretaña donde se expone el debate sobre la prerrogativa regia desde una visión reverencial del constitucionalismo incompatible del todo con el poder absoluto. La figura central de estudio es Edward Coke y su doctrina de la limitación del poder discrecional.

La revolución gloriosa apellidada revolución sensata tiene como señas de identidad la medida o el pragmatismo frente al sectarismo y la represión. El objetivo es restaurar y no innovar el orden tradicional vulnerado por el monarca autoritario que pretendió imponer a los ingleses un orden político extranjero y una religión ajena.

Las personalidades inglesas como Hobbes, defensor del Estado absoluto, y Locke, constructor de los cimientos del Estado liberal, unidas a otras como Harrington o Milton son analizadas a conciencia.

La erudita mirada abarca los Países Bajos con las figura Groccio y Spinoza. El país, que el autor considera que es un digno secundario, con un cuadro de honor relevante. También la vida y la cultura romana de este periodo tiene su estudio en la obra. Roma también luce en el Barroco.

Nuestro país ocupa una parte central en la que es analizado con exhaustividad. La realidad de España era la de una monarquía compuesta o por agregación donde las preocupaciones financieras eran de escaso interés para el monarca que se apoya en la figura del valido haciendo una traslación de la responsabilidad desde el monarca a un personaje cortesano porque se gana la voluntad real. Pero todavía es la Gran Monarquía de España.

De nuestro barroco, Cervantes y Velázquez aparte, se detiene en la figura de Francisco Suárez y su entendimiento de la ley como la suma de la razón y la voluntad, el recto juicio y lo que se debe hacer y la voluntad eficaz para mover a ello, ocupan un lugar central del capítulo. Destacadas también las referencias a Diego de Saavedra y Fajardo y las enseñanzas extraídas de su obra *Las empresas políticas* y Gracián y su saber prudencial.

El exhaustivo análisis del barroco se completa con la paz de Westfalia, que califica de una paz sospechosa habida cuenta de que los cambios territoriales anuncian desastres futuros. De esta época data la admisión del imperio otomano, Turquía a participar en el derecho público europeo, antes reservado a los estados de civilización cristiana y también de este periodo es el auge de los instrumenta regna, como el ejército o la diplomacia.

En el epílogo del libro, el último capítulo condensa muchas de las ideas que de manera exhaustiva va exponiendo, y que llevan al lector a una correcta e íntegra aprehensión de la etapa histórica.

El barroco, período donde la religión y el mercantilismo sustentan a una monarquía absoluta que sigue fuerte salvo en Inglaterra y en el que la ilustración naciente disfruta de las ventajas del despotismo, al tiempo que los estados experimenta un crecimiento poblacional que les lleva a imponer reformas, tiene como todo periodo histórico sus luces y sus sombras.

Para comprender de dónde veníamos y hacia dónde vamos se muestra la paradoja de los cambios en distintas latitudes durante el barroco. Así Francia arranca el siglo con el reinado de Luis XIV y lo acaba con Napoleón. Inglaterra pone fin al barroco con una incipiente revolución industrial, Prusia confirmando su ascenso como gran potencia Y España cambiando de dinastía reinante.

Considera que desde la tradicional alianza entre el saber y poder, hoy se equivocan quienes defienden que la Libertad es el modo de ser natural de la política.

La arbitrariedad sigue ahí ya hay poco margen para la libertad. La alianza entre el saber y el poder del poco espacio para la libertad en el siglo XVII, menos aún para la *eleutheria*, la libertad para bajo el imperio de la ley. El estado absoluto es sinónimo de arbitrariedad pero avances como la *Petition of Rights* y Locke también son de este tiempo.

No obstante, concluye nuestro autor afirmando que es injusto mostrarse exigente con el Barroco y complaciente con el Renacimiento o la Ilustración. Pendás hombre ilustrado pero de mirada amplia y objetiva se hace barroco por un momento para juzgar rectamente. Quizás parafraseando a Cervantes y a su Quijote al dirigirse a Sancho, practicando la misericordia, la piedad y la clemencia al estudiar el Barroco, actitudes que no siempre le fueron aplicadas por otros. El conocimiento suele ser enemigo de la polarización, por ello no sentencia sin más al Barroco, sino que lo comprende.

El barroco fue derrotado por la ciencia que ofrecía certeza a la angustia de la etapa y en esas dos almas del siglo barroco, es la ciencia a la que resulta triunfante abriendo los brazos a la ilustración, tercer tomo que esperamos con mucho interés, para seguir esta conversación con la historia de la libertad como protagonista, con el convencimiento de que la culminación de esta empresa tan meritoria ocupará por mucho tiempo un lugar privilegiando en las estanterías de las mejores bibliotecas y será obra de referencia para quien quiera conocer la historia de las ideas políticas. Gracias al autor por persistir en un intento tan loable.



**Canales Aliende, José Manuel
y Romero Tarín, Adela:**
La educación ciudadana y la democracia

Colección de Estudios e Investigaciones del Observatorio
Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas, 3.
Ed. Publicacions Universitat d'Alacant,
2024 (segunda edición), 52 pp.

José Luis López González
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad Autónoma de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-9717-8272>

Fecha de recepción: 22/03/2024
Fecha de aceptación: 25/03/2025

Nota preliminar

La presente obra constituye la número 3 en la Colección de Estudios e Informes del Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas (Grupo Permanente de Investigación adscrito a la Universidad de Alicante). El libro se dedica a la educación cívica para la ciudadanía que, en realidad, no se configura únicamente como una necesidad social sino como un reto y desafío directamente conectado a la realización efectiva de la cláusula constitucional de Estado democrático.

Para analizar el contenido del libro, y al objeto de facilitar su comprensión por parte del lector, se ha procedido a agrupar, en un primer apartado, lo relativo a la presentación, introducción y planteamiento general de la obra. En los capítulos restantes se ha sido fiel a la estructura del libro que me parece excelente.

La obra culmina con una cuidada relación de trabajos sobre la materia. En primer lugar una bibliografía, tanto básica como complementaria (pp. 41 a 43, ambas inclusive). En segundo lugar, se presenta un cuidado elenco de fuentes bibliográficas virtuales (pp. 43-44, ambas inclusive). Esta parte final del libro se cierra con un rico «Anexo documental» (pp. 45-49, ambas inclusive), de gran interés, sobre lo más relevante del denominado «Informe Delors» relativo a la educación en el s. XXI. En efecto, el que fuera Presiden-

te más longevo de la Comisión Europea, Jacques Delors (París, 20 de julio de 1925-París, 27 de diciembre de 2023) y reconocido político, economista e intelectual francés; de marcada vocación europeísta, sostenía con toda razón que «la educación puede ser un factor de cohesión si procura tener en cuenta la diversidad de los individuos y de los grupos humanos y al mismo tiempo evita a su vez un factor de exclusión social» (p. 45). En su criterio, la educación debe configurarse a partir de cuatro pilares: «aprender a conocer», «aprender a hacer», «aprender a ser» y «aprender a convivir». El concepto «aprender a conocer» va más allá de la simple transmisión de conocimientos e incorpora el objetivo inexcusable de dar continuidad a la formación a lo largo de toda la vida.

En definitiva, Delors se preocupó de dotar a la Unión Europea de un perfil marcadamente humanista, con los programas dirigidos a los más jóvenes, como el programa Erasmus, el programa Juventud con Europa, la consolidación de la política regional y de cohesión, o las iniciativas vinculadas a la Europa de los Ciudadanos.

I. Presentación, breve introducción y planteamiento general de la obra (pp. 9-25)

La obra que aquí y ahora se recensiona se orienta a poner en valor la importancia, el papel y los efectos de la denominada educación cívica o ciudadana. Es un libro de utilidad más allá de lo conceptual. En efecto, los autores han logrado un trabajo provechoso para todos los actores e instituciones político-administrativas y, en particular, para el magisterio. La educación resulta siempre un factor clave en el desarrollo de las personas, en el aprendizaje pleno de las sociedades y en sus formas de organización política.

En la antigüedad, la educación siempre estuvo vinculada y limitada a las clases superiores y aristocráticas. Durante la Edad Media el clero y los monasterios fueron los reductos del saber. En realidad, «los procesos de alfabetización dieron comienzo durante el siglo XIX en Europa, desarrollándose en todos los países la educación pública básica, además de la caritativa de las distintas iglesias cristianas, y ello fruto de las progresivas demandas sociales; que se regularían posteriormente como un derecho fundamental en sus constituciones» (pp. 11-12).

Cabe hablar de una necesidad permanente, más allá de las circunstancias propias de cada período histórico, de civismo y buena educación en el marco del Estado democrático de Derecho. Para alcanzar este objetivo resulta de la mayor importancia la educación en valores. Asimismo, se perfila como indispensable la formación humanista en los colegios e institutos para que los alumnos desarrollen capacidades cívicas en el terreno político y social. Una deficiencia en esta formación en valores genera en la vida política una mayor polarización, y, en consecuencia, una peor calidad de nuestra democracia.

Como puso de manifiesto el gran José Saramago, en su Discurso pronunciado con ocasión del Acto Académico en el que se le concedía el Doctorado Honoris Causa por la Universidad de León, «antes las personas se educaban y crecían en la amplitud de los atrios de las catedrales y de los claustros de las universidades, mientras que el ágora de nuestro tiempo lo constituyen hoy espacios menos desinteresados y abiertos: los centros comerciales».

Por su parte, «La Revolución Industrial originará la denominada “cuestión social” o “cuestión obrera”. La capacidad y expectativas laborales irán muy unidas a la capacitación escolar (...) A lo largo del primer tercio del siglo XX, y fruto del pensamiento de los regeneracionistas de finales del siglo XIX, la escuela y el progreso van a ser una constante» (p. 12).

La Constitución española de 1978 regula el derecho a la educación en el artículo 27. Previamente, este derecho había sido proclamado en normas de ámbito supranacional e internacional como la Declaración de los Derechos del Hombre (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Declaración de los Derechos del Niño (1989).

En España se localizan referencias, de carácter general básico, ya en los textos constitucionales del siglo XIX: Constitución de 1812 (art. 366), a cuyo tenor literal: «En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños (...) una breve exposición de las obligaciones civiles»; Constitución de 1869 (art. 24) y Constitución de 1876 (párrafos segundo, tercero y cuarto del art. 12).

Pero será ya en el siglo XX, en la Constitución española de 1931, de la II República, en la que se va a incluir una declaración sobre el servicio de la cultura, el derecho a la educación y la libertad de cátedra.

La obra ofrece también una referencia en perspectiva comparada a las Constituciones de Bélgica, de 1831 (art. 24); Luxemburgo, de 1868 (art. 23); Italia, de 1947 (arts. 33 y 34); Alemania (Ley Fundamental de Bonn), de 1949 (art. 5, párrafo tercero; art. 6, párrafos segundo y tercero, y art. 7); Dinamarca, de 1953 (art. 76), Países Bajos, de 1983 (art. 23) y Portugal, de 1976 (art. 41, párrafo 4; y arts. 43, 73, 74, 75 y 76). Como conclusión de este análisis comparado, los autores consideran que «en la mayoría de los países miembros de la Unión Europea (...) se regula el derecho a la educación pública (...)». En efecto, en los diferentes textos constitucionales europeos se consagra el derecho a la educación y a la participación de los padres y las madres en la gestión de los centros docentes, «así como la libertad de creación de centros escolares privados o cooperativos bajo el control estatal, con la posibilidad de recibir algunas subvenciones públicas para su desempeño. Por otro lado, y sin perjuicio de lo anterior, la creación privada de centros educativos no se opone al carácter de servicio público de la educación» (p. 22).

En las páginas 23 a la 25, ambas inclusive, los autores formulan una serie de consideraciones, especialmente relevantes en el contexto actual, que se resumen a continuación:

1. El concepto de educación como auténtica inversión. La educación es el motor principal de la movilidad social ascendente.
2. La meritocracia como sistema objetivo de selección profesional, va unida indisolublemente al saber.
3. La sociedad actual es la sociedad de la información que se transforma en sociedad del conocimiento cuando se combinan adecuadamente educación, pensamiento crítico e innovación.
4. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) favorecen la enseñanza a distancia y con ello el acceso al conocimiento de toda la población y, en particular, «de las personas que habitan en lugares lejos de los núcleos urbanos o centros de formación».
5. Se ponen en valor, en los tiempos actuales y a medio y largo plazo el aprendizaje en valores, habilidades, análisis crítico, capacidades y destrezas que van más allá de los contenidos meramente informativos o memorísticos.
6. Las sociedades desarrolladas van a considerar prioritaria, cada vez en mayor medida, la mejora de los cuerpos docentes y sistemas educativos.
7. La escuela debe ser un lugar de encuentro e integración de unas sociedades multiétnicas y multiculturales.
8. La escuela se configura hoy como el espacio de socialización más operativo y eficaz de la educación cívica y ciudadana. Ahora bien, esa tarea inicialmente encomendada a los centros docentes de enseñanza primaria y secundaria debería encontrar continuidad, como apuntan los autores, en otros ámbitos institucionales y sociales.

II. La educación política necesaria para una nueva cultura política de democracia avanzada o de calidad (pp. 27-28)

Como ponen de relieve José Manuel Canales y Adela Romero, «La ciudadanía, en una sociedad compleja y diversa, necesita saber para poder opinar y participar en la vida pública». A lo anterior ha de añadirse que «en las sociedades actuales multiculturales, la integración de los inmigrantes es fundamental. Una ciudadanía preocupada por lo público, motivada y partícipe, contribuye notablemente a la estabilidad y a la funcionalidad de los sistemas políticos, y por ende a la estabilidad gubernamental (...) para que la comunicación y la información política sean eficaces y de calidad, su contenido solo será posible mediante una adecuada y completa educación cívica y política. Una cuestión distinta serían las habilidades y destrezas necesarias actuales de los líderes políticos; junto a su capacidad imprescindible para un mundo tan dinámico, complejo y cambiante como el actual» (pp. 27-28).

El antes citado escritor portugués José Saramago recordaba, en su Discurso Académico pronunciado, esta vez con ocasión de la concesión del Doctorado Honoris Causa por la Universidad Carlos III de Madrid el importante papel que debe jugar la universidad en la protección de los valores democráticos. Apuntaba en este sentido Saramago que la universidad, tanto o aún más que una institución dispensadora de conocimientos debe constituir el espacio por excelencia de formación del ciudadano, de la persona educada en los valores de la solidaridad humana y del respeto por la paz, educada también para la libertad, y educada para el espíritu crítico, para el debate responsable de las ideas.

III. Algunas consideraciones generales previas sobre la educación cívica (pp. 29-32)

Como escriben los autores, a lo largo de la historia, el contenido de la educación cívica ha estado influenciado por las ideologías de cada momento histórico. Las relaciones entre política e ideologías políticas son, pues, complejas y determinantes de las políticas educativas en cada momento y contexto histórico.

La perspectiva liberal antepone, por encima de todo, la seguridad, la libertad, la autonomía individual, mientras que las ideologías de inspiración social (como la social-liberal o la socialdemócrata) primarían, además de las anteriores, la solidaridad y la igualdad. Estos principios, por otra parte, no resultan incompatibles entre sí, sino complementarios. No obstante, en caso de conflicto parece que el interés general o el bien común debería prevalecer siempre sobre el individual.

En otro orden de cosas, como acertadamente apuntan los Profesores Canales Aliende y Romero Tarín, en un sistema democrático la escuela pública debe ser laica y plural, respetando todas las sensibilidades y creencias religiosas existentes. La tolerancia y el respeto mutuo son hoy imperativos, no solo legales sino también morales. La orientación de las políticas educativas y el modelo de escuela deberían ser resultado de un pacto de Estado y no ser coyunturales y cortoplacistas.

La educación cívica debiera estar orientada, con carácter finalista, a generar pautas de actuación pública justas y solidarias a través de un adecuado conjunto de valores y normas sociales y éticas. Se trata, en definitiva, de formar ciudadanos juiciosos, responsables y realmente comprometidos con la sociedad a la que pertenecen hasta el punto de ser capaces de oponerse a eventuales abusos procedentes de las decisiones adoptadas por los poderes públicos.

IV. El contenido esencial de la educación cívica (pp. 33-35)

La finalidad principal de la educación cívica debe ser la de proporcionar al ciudadano los elementos básicos del conocimiento y del análisis de la realidad política y sus circunstancias. Ha de incorporarse también a esa

educación cívica «el estudio de la igualdad de género para hacer libres e iguales a todos los ciudadanos, hombres y mujeres» (pp. 33-34).

No se puede olvidar la esencia del ser humano, de la persona. Uno de los pilares fundamentales de la educación ciudadana tiene que ver con el objetivo del desarrollo integral y sostenible. Ha de ponerse especial énfasis «en la ecología y medio ambiente frente a la progresiva degradación ambiental y los efectos del cambio climático que los tiempos actuales generan». Se trata, ante todo, de incrementar «la conciencia y preocupación medioambientales». La educación cívica, como la formación en general, ha de actualizarse y renovarse, como sostenía Jacques Delors, a lo largo de toda la vida de la persona.

V. Breve epílogo (pp. 37-39)

Los autores alcanzan tres grandes conclusiones que se formulan de manera sintética a continuación:

- a) Es imprescindible dotar al sistema educativo de una formación cívica adecuada. En mi criterio, se debería garantizar un conocimiento sólido en valores cívicos y cultura constitucional como parte de la educación básica obligatoria y gratuita a la que se refiere el artículo 27.4 de la Constitución española. La educación cívica requiere como marco una democracia realmente participativa que permita su aplicación y desarrollo. Se trata de que puedan convivir los que piensan de modo diferente fomentando el diálogo entre ellos, sin que eso suponga la pérdida de la identidad personal y de los planteamientos propios de cada uno.
- b) Es necesario recuperar el pensamiento crítico. Como sostiene José Antonio Marina (Diario La Razón, miércoles 28 de febrero de 2024, pp. 40-41), en la época actual «las redes sociales nos han convertido en animales domesticados. El poder quiere que todos los ciudadanos estén sometidos y crean que no se puede hacer nada».

La influencia de las redes sociales es mucho más profunda en nosotros de lo que en principio cabría imaginar. En realidad, los ciudadanos y las propias democracias están a merced de una industria ajena a cualquier planteamiento ético cuyo principal objetivo consiste en apropiarse de nuestro tiempo y atención.

En efecto, la eclosión de las tecnologías de la información, y en concreto de las redes sociales, donde los mensajes allí vertidos de modo directo e inmediato son a menudo narcisistas, viscerales, radicales, no meditados, y cada vez más agresivos, autoritarios e insultantes — amparándose en el anonimato — nos alejan del ideal del ciudadano reflexivo y crítico por el que aquí se apuesta.

Además, merece destacarse la tendencia gregaria que se está produciendo en la sociedad, donde el individuo parece acercarse cada vez más al entorno ideológico —o cultural— con el que se encuentra

más identificado («efecto reflejo»), porque esto le genera seguridad y autoafirmación a modo de recompensa «inmediata». Precisamente, este entorno así perfilado, le lleva a considerar a las personas de otras ideologías —o entornos culturales o sociales— como rivales fácilmente identificables a los que utilizar como chivos expiatorios de sus propios problemas y frustraciones.

Como pone de relieve Marina, incluso «hemos aceptado la corrupción sin protestar, algo que parecía imposible antes; fomentamos una bipolaridad política feroz, un virus que no reconocemos como perjudicial, y también el auge de los regímenes autoritarios, incluso dentro de las naciones democráticas, pero que no se considera un peligro (...)».

- c) Resulta de la mayor importancia preservar un entorno medioambiental adecuado a través de acciones de prevención, reparación y defensa de dicho entorno.

Se precisa además, en mi criterio, emprender una lucha incansable contra la corrupción política y administrativa.

Me parece también imprescindible una adecuada selección de las élites para que se conviertan en capaces, integradoras y transformadoras en un marco institucional realmente presidido por ciudadanos adornados, en terminología de Alexis de Tocqueville, por las mejores virtudes públicas.

A mi juicio, el sistema educativo debe velar, en todos los niveles formativos, de manera enérgica y con los mejores medios disponibles en cada momento, tanto por la reducción del fracaso escolar como por la protección del talento en las aulas. Los mencionados objetivos deben traducirse en un sistema educativo de calidad, estable, consensuado por todas las fuerzas políticas, respaldado por una comisión de auténticos expertos independientes y dotado de un profesorado excelente, esto es, adecuadamente formado.

Se hace necesario, hoy más que nunca, un electorado adecuadamente formado en valores cívicos y cultura constitucional, integrado por ciudadanos habilitados para elegir a los mejores representantes. Es preciso, al propio tiempo, que los partidos políticos sean capaces de cumplir el mandato constitucional implícito en el sistema de listas cerradas y bloqueadas. En efecto, al ser los partidos políticos los que mejor conocen a los candidatos electorales, es a ellos a quienes corresponde ofrecer unas listas electorales dignas a los votantes. Esto significa que han de abandonar el criterio de la docilidad de los candidatos frente al líder del partido. En su lugar, deben implantarse los de la meritocracia y el talento debidamente acreditados. Un cuerpo electoral integrado por ciudadanos adecuadamente formados en valores cívicos y cultura constitucional merece unos candidatos dignos, responsables y con una marcada vocación de servicio público.

No puedo estar más de acuerdo con los autores cuando sostienen que la educación para el ejercicio de la ciudadanía no es únicamente una necesidad, sino también un reto para la pervivencia de la propia democracia.

Como conclusión, y valoración general de la obra, me parece que se trata de una monografía de extraordinario interés para sociólogos, politólogos, constitucionalistas y, en general, especialistas en Derecho Público. El carácter sólido, riguroso y crítico, en definitiva, científico, de los trabajos que integran la obra hacen de la misma un libro de lectura decididamente recomendable.



Piketty, Thomas y Sandel, Michael J.: *Igualdad. Qué es y por qué importa*

Ed. Debate, Barcelona, 2025, 152 pp.

Ignacio Álvarez Rodríguez

Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

<https://orcid.org/0000-0001-6873-7269>

Fecha de recepción: 24/04/2025

Fecha de aceptación: 20/05/2025

La igualdad es un pilar fundamental de la Constitución Española de 1978, consagrado en su artículo 14, que establece que todos los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Este principio no solo refleja un compromiso ético con la justicia y la equidad, sino que también constituye la base para la cohesión social y el funcionamiento democrático del Estado, tal y como se observa en la redacción literal del artículo 9.2 CE. La igualdad ante la ley garantiza que todos los ciudadanos, independientemente de su origen o características, tengan los mismos derechos y deberes, promoviendo una sociedad inclusiva donde se respeten las diferencias y se combatan las desigualdades históricas. Este precepto es esencial para proteger a las minorías, evitar abusos de poder y fomentar la confianza en las instituciones, sentando las bases de un Estado de derecho sólido y equitativo.

Además, la importancia de la igualdad en la Constitución de 1978 trasciende el ámbito jurídico y se proyecta en la construcción de una sociedad plural y democrática. La inclusión de este principio responde al contexto histórico de España, tras décadas de dictadura, donde la igualdad era un ideal necesario para superar las divisiones sociales y políticas del pasado. La Constitución no solo prohíbe la discriminación, sino que también habilita al Estado para adoptar medidas de acción positiva, como se desprende de artículos como el 9.2, que promueven la igualdad efectiva mediante la eliminación de obstáculos sociales o económicos. Esta visión dinámica de la igualdad fomenta políticas públicas orientadas a reducir desigualdades estructurales, como las de género o las socioeconómicas, asegurando que

todos los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos y participar activamente en la vida pública, fortaleciendo así los valores democráticos y el bienestar colectivo.

El libro que aquí se reseña constituye una obra singular, fruto de dos pensadores influyentes de nuestro tiempo: Thomas Piketty, economista francés conocido por su trabajo sobre la desigualdad económica, y Michael J. Sandel, filósofo político estadounidense conocido por sus posiciones marcadamente comunitaristas. Este libro, basado en la conversación que mantuvieron en 2024 en la Escuela de Economía de París, no es un tratado académico denso, sino un diálogo accesible que explora el concepto de igualdad desde perspectivas tanto complementarias como divergentes. A través de un intercambio de ideas que abarca diversos campos científicos pertenecientes a la economía, la filosofía, la historia y la política, los autores analizan los avances hacia una mayor igualdad, las divisiones persistentes y los desafíos que enfrenta el mundo contemporáneo para construir sociedades más justas. Los autores no esconden que les mueve la justicia social, la igualdad y la política progresista (signifique esto lo que signifique).

Piketty, autor de *El capital en el siglo XXI* (2013) y *Una breve historia de la igualdad* (2021), y Sandel, cuya obra *La tiranía del mérito* (2020) pareció reavivar el debate sobre la relación entre el mérito y la desigualdad, discurren en conversación por las procelosas aguas de la desigualdad económica, la justicia social, la migración, el nacionalismo y el cambio climático. Aunque el formato conversacional podría parecer informal, los autores logran el equilibrio entre rigor intelectual y accesibilidad, haciendo que el libro sea atractivo tanto para académicos como para el público en general.

El texto se organiza en torno a preguntas clave: ¿Cómo ha avanzado la lucha por la igualdad? ¿Cuáles son las causas de las desigualdades persistentes? ¿Qué pueden hacer los ciudadanos y los gobiernos para reducir las brechas de riqueza, poder y estatus? A lo largo del diálogo, Piketty y Sandel comparten acuerdos como la necesidad de establecer tributos progresivos y una mayor inversión en educación y sanidad públicas, pero también exploran sus diferencias, especialmente en asuntos tales como el cambio social o la legislación en las diferentes materias afectadas.

Uno de los grandes aspectos que se tratan es la evolución histórica de la igualdad. Piketty aporta una perspectiva histórica optimista, argumentando que, desde finales del siglo XVIII, ha habido una tendencia hacia una mayor igualdad social, económica y política. Este progreso, sin embargo, no ha sido lineal ni automático. Como señala, logros como el sufragio universal, la educación gratuita y obligatoria, y el estado de bienestar son el resultado de luchas sociales, revoluciones y rebeliones contra la injusticia. Sin embargo, advierte que este proceso está amenazado por la «amnesia histórica» y el nacionalismo, que dificultan la consolidación de instituciones equitativas. Sandel, por su parte, complementa esta visión con un enfoque filosófico, cuestionando si el progreso material ha ido acompañado de una verdadera

igualdad en términos de reconocimiento y dignidad. Sus reflexiones sobre la «tiranía del mérito» resuenan en el diálogo, especialmente cuando discute cómo el deseo de estatus y las jerarquías sociales perpetúan divisiones incluso en sociedades con mayor igualdad económica.

Un aspecto central del libro es la relación entre la desigualdad económica y el abuso de poder. Piketty, fiel a su trabajo previo, subraya que la concentración de riqueza sigue siendo un obstáculo fundamental para la igualdad. Propone medidas como impuestos progresivos globales y una regulación más estricta de los mercados para limitar la influencia política de los más ricos. Su visión es estructural, enfocándose en cómo las instituciones económicas perpetúan las disparidades. Sandel, en cambio, añade una dimensión moral y cultural, argumentando que la desigualdad no solo se mide en términos de ingresos, sino también en la erosión del bien común. Critica el «exceso de los mercados» y la mercantilización de aspectos de la vida que deberían estar fuera del alcance del dinero, como la salud y la educación. Esta perspectiva enriquece el diálogo, ya que conecta la desigualdad económica con cuestiones éticas más amplias.

Así las cosas, Sandel pregunta a Piketty: ¿existe alguna razón para no tener fronteras abiertas? Piketty responde con una visión socialista «democrática, federalista e internacionalista» argumentando que, con una planificación adecuada de los servicios públicos (universidades y hospitales), no habría necesidad de restringir especialmente la libre circulación. Sin embargo, reconoce que esto exigiría una carga impositiva alta. Sandel, más pragmático, cuestiona si los países ricos tienen «derecho» a restringir la entrada de migrantes de países pobres, especialmente en un contexto desigualitario. Se aprecia aquí la tensión entre idealismo y realismo, por lo demás.

El libro también aborda el resurgimiento del nacionalismo y su impacto en la lucha por la igualdad. Piketty argumenta que el apoyo a figuras como Trump o Le Pen se explica más por la pérdida de empleos industriales debido a la competencia comercial que por la inmigración. Sandel, sin embargo, señala que la cuestión migratoria tiene un peso simbólico en regiones con poca presencia de inmigrantes, lo que refleja una crisis de identidad y solidaridad local. Ambos autores coinciden en que el cambio climático representa un desafío urgente que exige cooperación global, pero reconocen que las soluciones deben empezar dentro de los países. Piketty aboga por un modelo económico que integre justicia social y sostenibilidad, mientras que Sandel enfatiza la necesidad de recuperar una auténtica democracia.

Haciendo balance, la obra presenta fortalezas y debilidades. En cuanto a las fortalezas, estamos ante un texto que resulta dinámica y accesible para un público amplio. La estructura permite ver cómo un economista y un filósofo dialogan para abordar problemas comunes. Ambos se equilibran recíprocamente con sus ideas, combinando esperanza y realismo. Además, los asuntos tratados, desde la migración hasta el cambio climático, son importantes, ofreciendo los autores una interpretación de los debates actuales basados en

la comprensión de la desigualdad y de la justicia social. ¿La receta para combatir los males? Más impuestos, más inversión en servicios públicos y menos mercado. En lo que hace a sus debilidades, destaca la falta de profundidad en algunos temas, inevitable al optar por plasmar en papel una conversación. Dicho formato, aunque atractivo, impide ir más allá de lo elemental. Valga como ejemplo, la discusión sobre inmigración y fronteras, donde ninguno aporta soluciones concretas para tamaño problema. Quizá, a lo peor, porque no pueden, sobre todo teniendo en cuenta que hablan desde las dinámicas occidentales. Huelga decir que la idea de Piketty de establecer un sistema impositivo internacional choca frontalmente con un contexto de creciente nacionalismo y polarización política.

En suma, estamos ante un libro meritorio que contribuye al debate sobre la igualdad en estos tiempos turbulentos. El libro destaca por su capacidad para tender puentes entre disciplinas. Piketty aporta datos económicos y Sandel ofrece, mediante la ética, una pátina humana a las estadísticas. Es una obra militante en el sentido de que pretende inspirar a los lectores a que participen en la lucha por un cambio social significativo centrado en el progreso hacia la igualdad, esfuerzo colectivo y sostenido. Quizá ahí resida el principal *agujero negro* del libro, pues al final resulta ser una acabada justificación de la intervención estatal más exhaustiva y rigurosa que pueda imaginarse, persiguiendo un ideal igualitario que, además de imposible en la práctica, servirá para limitar cuando no cercenar las libertades individuales.

A ese respecto, creemos que son dos los polos de crítica que la obra aquí recensionada debe soportar.

Por un lado, la igualdad absoluta puede ignorar capacidades naturales o meritocráticas. Algunos críticos sostienen que la búsqueda de una igualdad absoluta desconoce las diferencias individuales en talentos, esfuerzo o capacidades, lo que podría llevar a resultados injustos. Por ejemplo, desde una perspectiva meritocrática, tratar a todos de manera idéntica sin considerar sus méritos o contribuciones puede desincentivar la excelencia y la innovación. En este sentido, políticas de igualdad estricta, como cuotas obligatorias o redistribuciones económicas extremas, podrían generar resentimiento social o ineficiencias, al no recompensar adecuadamente el esfuerzo individual o las habilidades diferenciales. Autores como Friedrich Hayek han argumentado que la igualdad formal ante la ley es deseable, pero la igualdad material (de resultados) puede erosionar la libertad individual y la competencia, que son motores del progreso.

Por otro lado, la igualdad puede entrar en conflicto con la diversidad cultural o social. Si se aplicara de manera uniforme, se puede pasar por alto particularidades culturales, regionales o sociales que requieren tratamientos diferenciados. Por ejemplo, en contextos multiculturales, imponer una noción universal de igualdad podría debilitar tradiciones o identidades colectivas que ciertos grupos valoran, generando tensiones sociales potencialmente peligrosas y dañinas. En España sabemos bien de lo que hablamos pues

ciertos grupos políticos entienden que la igualdad ante la ley constituye un obstáculo para el reconocimiento de derechos históricos o singularidades de sus feudos, como se ha debatido en torno al federalismo asimétrico. Desde esta perspectiva, un enfoque excesivamente igualitario podría homogeneizar realidades diversas, limitando la capacidad de las sociedades para adaptarse a sus particularidades.

