



REVISTA DE

# Estudios Políticos

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

**MARCO GOLDONI Y MICHAEL A. WILKISON**  
La Constitución material

**RUTH RUBIO MARÍN**  
Mujeres y procesos constituyentes  
contemporáneos: retos y estrategias  
de participación

**CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER**  
El maremágnum de las reformas electorales  
en Italia: una necesaria recapitulación

**ARTEMI RALLO LOMBARTE**  
Una nueva generación de derechos digitales

**SALVADOR FORNER Y HEIDY-CRISTINA  
SENANTE**  
El relato comunista de la integración europea:  
ideología y estrategia política

**IGNACIO BLANCO ALFONSO**  
Posverdad, percepción de la realidad  
y opinión pública. Una aproximación  
desde la fenomenología

# 187

NUEVA ÉPOCA

enero/marzo

## 2020

ARTÍCULOS



NOTA



RECENSIONES

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### Director

Juan José Solozabal Echavarría, Universidad Autónoma de Madrid

### Secretario

Joaquín Abellán García, Universidad Complutense, Madrid

### Vocales

Javier Fernández Sebastián, Universidad del País Vasco  
Elena García Guitián, Universidad Autónoma de Madrid  
Iván Llamazares Valduviego, Universidad de Salamanca

Antonio López Castillo, Universidad Autónoma de Madrid  
Javier Tajadura Tejada, Universidad del País Vasco  
Isabel Wences, Universidad Carlos III, Madrid

## CONSEJO ASESOR

Luis Aguiar de Luque, Universidad Carlos III, Madrid  
Eliseo Aja Fernández, Universidad de Barcelona  
Carlos Alba Tercedor, Universidad Autónoma de Madrid  
Enrique Álvarez Conde, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid  
Óscar Alzaga Villaamil, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Miguel A. Aparicio Pérez, Universidad de Barcelona  
Manuel Aragón Reyes, Universidad Autónoma de Madrid  
Francisco Balaguer Callejón, Universidad de Granada  
M.<sup>a</sup> Luisa Balaguer Callejón, Universidad de Málaga  
Francisco J. Bastida Freijedo, Universidad de Oviedo  
Paloma Biglino Campos, Universidad de Valladolid  
Andrés de Blas Guerrero, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Carlos de Cabo Martín, Universidad Complutense, Madrid  
Juan Cano Bueso, Junta de Andalucía  
Francesc de Carreras Serra, Universidad Autónoma de Barcelona  
José Luis Cascajo Castro, Universidad de Salamanca  
Pilar del Castillo Vera, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
José Cazorla Pérez, Universidad de Granada  
Ricardo Chueca Rodríguez, Universidad de Zaragoza  
Josep M. Colomer, Consejo Superior de Investigaciones Científicas  
Manuel Contreras Casado, Universidad de Zaragoza  
Javier Corcuera Atienza, Universidad del País Vasco  
Ramón Cotarelo, Universidad Complutense, Madrid  
Pedro Cruz Villalón, Universidad Autónoma de Madrid  
Eduardo Espín Templado, Universidad Castilla-La Mancha  
Jorge de Esteban Alonso, Universidad Complutense, Madrid  
Teresa Freixes Sanjuán, Universidad Autónoma de Barcelona  
Miguel A. García Herrera, Universidad del País Vasco  
Ángel Garrorena Morales, Universidad de Murcia

José Antonio González Casanova, Universidad de Barcelona  
Pedro González-Trevijano, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid  
Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Consejo de Estado  
Gurutz Jáuregui Bereciartu, Universidad del País Vasco  
Javier Jiménez Campo, Tribunal Constitucional  
Luis López Guerra, Universidad Carlos III, Madrid  
Antonio López Pina, Universidad Complutense, Madrid  
José María Maravall Herrero, Universidad Complutense, Madrid  
Miguel Martínez Cuadrado, Universidad Complutense, Madrid  
Isidre Molas Batllori, Universidad Autónoma de Barcelona  
José Ramón Montero Gibert, Universidad Autónoma de Madrid  
Raúl Morodo Leoncio, Universidad Complutense, Madrid  
Dalmacio Negro Pavón, Universidad Complutense, Madrid  
Alfonso Padilla Serra, Universidad Autónoma de Madrid  
Manuel Pastor Martínez, Universidad Complutense, Madrid  
Alberto Pérez Calvo, Universidad Pública de Navarra  
Javier Pérez Royo, Universidad de Sevilla  
Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, Cortes Generales  
Antonio Porras Nadales, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla  
José A. Portero Molina, Universidad de La Coruña  
Ramón Punset Blanco, Universidad de Oviedo  
Javier Roiz Parra, Universidad Complutense, Madrid  
Javier Ruipérez Alamillo, Universidad de La Coruña  
Remedio Sánchez Ferriz, Universidad de Valencia  
Julián Santamaría Ossorio, Universidad Complutense, Madrid  
Antonio Torres del Moral, Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Josep Vallés Casadevall, Universidad Autónoma de Barcelona  
Fernando Vallespín Oña, Universidad Autónoma de Madrid  
Carles Viver Pi-Sunyer, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista*

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

La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) ha renovado a la *REP* el certificado de «Revista Excelente» hasta el 12 de julio de 2020.

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

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) has renewed the journal *REP* its certificate of “Excellence” until the 12th of July, 2020.



REVISTA DE

# Estudios Políticos

# 187

NUEVA ÉPOCA

enero/marzo

## 2020

ISSN-L 0048-7694

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

# CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

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

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

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

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

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

## SUSCRIPCIONES

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

### PRECIOS AÑO 2020 (SIN IVA)

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

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

DOI: 10.18042/cepc/rep

NIPO: 091-20-026-9 (PAPEL)  
NIPO: 091-20-028-X (HTML)  
NIPO: 091-20-027-4 (PDF)

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



PAPEL RECICLADO  
LIBRE DE CLORO

# SUMARIO

Núm. 187, enero/marzo 2020

## ARTÍCULOS

**MARCO GOLDONI Y MICHAEL A. WILKISON**

La Constitución material. . . . . 13-42

**RUTH RUBIO MARÍN**

Mujeres y procesos constituyentes contemporáneos: retos y estrategias de participación. . . . . 43-69

**CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER**

El maremágnum de las reformas electorales en Italia: una necesaria recapitulación . . . . . 71-100

**ARTEMI RALLO LOMBARTE**

Una nueva generación de derechos digitales. . . . . 101-135

**SALVADOR FORNER Y HEIDY-CRISTINA SENANTE**

El relato comunista de la integración europea: ideología y estrategia política . . . . . 137-165

**IGNACIO BLANCO ALFONSO**

Posverdad, percepción de la realidad y opinión pública. Una aproximación desde la fenomenología . . . . . 167-186

## NOTAS DE INVESTIGACIÓN

**MIGUEL SARALEGUI**

Amiga y enemiga: la ambivalente Europa de Carl Schmitt. . . . . 189-208

**M.<sup>a</sup> PILAR GARCÍA ROCHA**

La vulneración del *ius in officium* en la aplicación de los artículos 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 129 del Reglamento del Senado. . . . . 209-231

## RECENSIONES

JUAN SOTO IVARS: <i>Arden las redes. La poscensura y el nuevo mundo virtual</i> ; CATHY O'NEIL: <i>Armas de destrucción matemática</i> ; CASS SUNSTEIN: <i>#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media</i> , por David Guerrero . . . . .	235-243
GABRIEL MORENO GONZÁLEZ: <i>Estabilidad presupuestaria y constitución: fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea</i> , por José Miguel Sánchez Ocaña. . . . .	243-252
VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO: <i>Derechos, federalismo y justicia constitucional en USA a la luz del Obamacare</i> , por Germán M. Teruel Lozano . . . . .	252-258
MICHAEL FREEDEN, JAVIER FERNÁNDEZ SEBASTIÁN Y JÖRN LEONHARD: <i>In search of European liberalism. Concepts, languages, ideologies</i> , por Ignacio Fernández Sarasola . . . . .	258-266
CESÁREO RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT: <i>¿Estados Unidos de Europa?</i> , por Luis Moreno . . . . .	266-269
COLABORAN . . . . .	271-275



# TABLE OF CONTENTS

Issue 187, January/March 2020

## ARTICLES

**MARCO GOLDONI AND MICHAEL A. WILKISON**

The material Constitution . . . . . 13-42

**RUTH RUBIO MARÍN**

Women and contemporary constitution-making: Challenges and strategies of participation . . . . . 43-69

**CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER**

The welter of electoral reforms in Italy: A necessary recapitulation 71-100

**ARTEMI RALLO LOMBARTE**

A new generation of digital rights . . . . . 101-135

**SALVADOR FORNER AND HEIDY-CRISTINA SENANTE**

The communist story of European integration: Ideology and political strategy . . . . . 137-165

**IGNACIO BLANCO ALFONSO**

Post-truth, perception of reality, and public opinion. An approach from phenomenology. . . . . 167-186

## RESEARCH NOTES

**MIGUEL SARALEGUI**

Friend and enemy: Carl Schmitt's ambivalent Europe . . . . . 189-208

**M.<sup>a</sup> PILAR GARCÍA ROCHA**

The infringement of *ius in officium* in the application of the articles 150 RCD and 129 RS . . . . . 209-231

## BOOK REVIEWS

JUAN SOTO IVARS: <i>Arden las redes. La poscensura y el nuevo mundo virtual</i> ; CATHY O'NEIL: <i>Armas de destrucción matemática</i> ; CASS SUNSTEIN: <i>#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media</i> , by David Guerrero . . . . .	235-243
GABRIEL MORENO GONZÁLEZ: <i>Estabilidad presupuestaria y constitución: fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea</i> , by José Miguel Sánchez Ocaña . . . . .	243-252
VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO: <i>Derechos, federalismo y justicia constitucional en USA a la luz del Obamacare</i> , by Germán M. Teruel Lozano . . . . .	252-258
MICHAEL FREEDEN, JAVIER FERNÁNDEZ SEBASTIÁN AND JÖRN LEONHARD: <i>In search of European liberalism. Concepts, languages, ideologies</i> , by Ignacio Fernández Sarasola . . . . .	258-266
CESÁREO RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT: <i>¿Estados Unidos de Europa?</i> , by Luis Moreno . . . . .	266-269
CONTRIBUTORS . . . . .	271-275

## **ARTÍCULOS**

---



# LA CONSTITUCIÓN MATERIAL<sup>1</sup>

## The material Constitution

MARCO GOLDONI

University of Glasgow

Marco.Goldoni@glasgow.ac.uk

MICHAEL A. WILKINSON

London School of Economics and Political Science

m.wilkinson@lse.ac.uk

### *Cómo citar/Citation*

Goldoni, M. y Wilkinson, M. A. (2020).

La constitución material.

*Revista de Estudios Políticos*, 187, 13-42.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.01>

### **Resumen**

¿Cuál es el contexto material del orden constitucional? El propósito de este artículo es ofrecer una respuesta a esa pregunta esbozando una teoría de la constitución material. Distinguiéndolo de otras aproximaciones relacionadas, en particular el constitucionalismo sociológico, el constitucionalismo marxista y el derecho político, el artículo describe los elementos básicos de la constitución material, especificando sus cuatro elementos estructurantes. Estos son, primero, la unidad política, cuya forma dominante sigue siendo el estado-nación moderno; segundo, un conjunto determinado de instituciones, que incluyen, entre otras, tribunales, parlamentos, ejecutivo y órganos administrativos; tercero, una red de relaciones sociales, que incluyen a los intereses de clase y los movimientos sociales, y; cuarto, un conjunto de objetivos políticos fundamentales (o *teloi*). Estos factores proporcionan la sustancia material y la dinámica interna del proceso de ordenación constitucional. No son externos a la constitución, pero son una característica del conocimiento jurídico, que se erigen en una relación interna y en tensión con la constitución en su sentido formal. Debido a la multiplicidad de estos factores de ordenación y a que encuentran en conflicto entre

---

<sup>1</sup> LSE Law, Society and Economy Working Papers, 20/2016. Traducción de Juan Pablo Aristegui.

sí, no existe un único elemento determinante del cambio constitucional. Tampoco ellos garantizan el orden en cuanto tal. El conflicto que caracteriza la condición humana moderna puede, pero no necesariamente debe, ser internalizado por el proceso de ordenación constitucional. La teoría de la constitución material ofrece una descripción de los elementos básicos de este proceso, así como de su dinámica interna.

### ***Palabras clave***

Constitución material; unidad política; instituciones; objetivos políticos; orden constitucional.

### ***Abstract***

What is the material context of constitutional order? The purpose of this paper is to offer an answer to that question by sketching a theory of the material constitution. Distinguishing it from related approaches, in particular sociological constitutionalism, Marxist constitutionalism, and political jurisprudence, the paper outlines the basic elements of the material constitution, specifying its four ordering factors. These are political unity; a set of institutions; a network of social relations, and a set of fundamental political objectives. These factors provide the material substance and internal dynamic of the process of constitutional ordering. They are not external to the constitution but are a feature of juristic knowledge, standing in internal relation and tension with the formal constitution. Because these ordering factors are multiple, and in conflict with one another, there is no single determining factor of constitutional development. Neither is order as such guaranteed. The conflict that characterizes the modern human condition might but need not be internalised by the process of constitutional ordering. The theory of the material constitution offers an account of the basic elements of this process as well as its internal dynamic.

### ***Keywords***

Material constitution; political unity; institutions; political aims; constitutional order.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. CONTRASTANDO LA CONSTITUCIÓN MATERIAL. III. LOS CUATRO FACTORES ORDENADORES DE LA CONSTITUCIÓN MATERIAL: 1. Unidad política. 2. Instituciones. 3. Relaciones sociales. 4. Objetivos políticos fundamentales. IV. LA CONSTITUCIÓN MATERIAL COMO OBJETO DE CONOCIMIENTO. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

La concepción normativa de la constitución está sufriendo de cierto desgaste en Europa. En parte debido a la influencia de la ciencia política y la teoría constitucional norteamericanas, el objeto de la reflexión constitucional se ha visto reducido a la garantía de normas constitucionales y a la protección de derechos individuales a través del proceso judicial. El especial papel que cumplen los tribunales constitucionales y en particular el Tribunal Constitucional alemán, ha promovido una aproximación cada vez más «jurídica» al constitucionalismo (Möllers, 2007). Si la constitución es lo que el tribunal ha dicho que es, la tarea del constitucionalista consiste en ofrecer una articulación de criterios normativos y hermenéuticos que sirvan de guía del razonamiento jurídico de los jueces. Esto ha coincidido con el fenómeno más general de judicialización de la política constitucional, acertadamente caracterizado por Ran Hirschl (2004) como una «juristocracia», pero (¡nótese!) es ampliamente celebrado por los constitucionalistas como el mejor diseño institucional para la mantención de la constitución y la protección de los derechos constitucionales de las personas frente a abusos del poder político.

La hegemonía teórica de esta concepción, apropiadamente etiquetada como «normativismo» (Loughlin y Tschorne, 2016), se remonta a los inicios del período de posguerra, y alcanza su pináculo triunfal con el «fin de la historia» marcado por la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética. Sin embargo, tras el 9/11 y el retorno del estado de emergencia y del estado de excepción, el normativismo ha comenzado a mostrarse vulnerable. Con el desencadenamiento de la crisis del euro, la crisis del Estado de derecho y, más recientemente, la crisis migratoria en Europa, comienza a parecer insostenible (véase, por ej., White, 2019). Estas coyunturas críticas demuestran que la constitución normativa en general y la protección judicial de derechos individuales en particular, no son autosuficientes. La historia constitucional reclama una vez

más el centro del escenario, como si alguna vez hubiera abandonado el teatro. Por supuesto que, descartada la «narrativa del fin de la historia», abandonada por su propio inventor, y de regreso las teorías políticas no liberales, las repercusiones se extienden más allá de la teorización constitucional.

No es sorprendente que a comienzos del milenio una nueva ola de constitucionalismo político haya entrado en escena. A la zaga de una primera ola, liderada por J. A. G. Griffith (1979), quien capturó la naturaleza política de la constitución británica, así como su inminente desarticulación en su famosa conferencia «La constitución política» (*The Political Constitution*) en 1979, esta segunda ola rebasó el contexto británico. Ella ha tenido al menos un efecto saludable: empujó a los constitucionalistas a cuestionar las metodologías interpretativas que se habían desarrollado en las últimas décadas y que adoptaron una perspectiva restrictiva de cara a la judicatura, «la rama menos peligrosa» según el aforismo de Alexander Bickel. Se vieron así forzados a tomarse más en serio las limitaciones del poder judicial y a volver a estudiar la autoridad del Parlamento y el creciente —y crecientemente ilimitado— ejercicio del poder ejecutivo (Posner y Vermeule, 2011; Poole 2015).

Este giro estimuló un sano escepticismo respecto de la superioridad en sabiduría moral y pericia de parte de los jueces en materia de interpretación constitucional. También promovió que se prestara atención a las significativas diferencias que existen en la cultura constitucional en cuanto al rol que juegan los tribunales sobre los demás arreglos institucionales de la comunidad política. En este sentido, esta segunda ola de constitucionalismo político ha sido indudablemente beneficiosa para ampliar y enriquecer la disciplina del derecho público (Waldron 1999; Bellamy 2007). Sin embargo, salvo algunas notables excepciones, siguió siendo normativa, reduccionista, formal, comprometida con premisas individualistas e incapaz de ofrecer un análisis del constitucionalismo o del desarrollo constitucional (Ewing, 2013). Se limitó a hacer declaraciones acerca de la superioridad de los Parlamentos sobre los tribunales como mecanismo de control sobre el Ejecutivo y de determinación de las disputas sobre derechos, asumiendo una posición normativa contraria a la fe constitucionalista en el razonamiento jurídico. Pero cuestiones más generales acerca del poder constituyente y de la teoría del Estado fueron en gran medida eludidas.

En poco tiempo, el constitucionalismo político fue insuficientemente *político* e insuficientemente sintonizado con el concepto de lo político (Minkinen, 2015). Permaneció mudo de cara a las renovadas crisis constitucionales y político-económicas del sistema estatal, e insensible a la naturaleza cada vez más tensa de las relaciones sociales que dan sustento al constitucionalismo, relaciones que estaban provocando inestabilidad constitucional. Tanto quienes estudiaban el constitucionalismo desde la política como del derecho, negaron por igual las relaciones materiales que condicionan el surgimiento y



el desarrollo del orden constitucional y los cambios en esas relaciones, que impulsan la suspensión o modificación de las normas constitucionales formales. Entender estos fenómenos requiere prestar atención al contexto material subyacente, a las condiciones políticas y sociales básicas, que posibilitan el constitucionalismo, así como a las dinámicas del cambio constitucional.

La constitución material, se argumenta aquí, no alcanza a ser comprendida solo con complementar el análisis judicial con un análisis político (sea positivista o normativista), o con resaltar la importancia de la autoridad parlamentaria y el rol del poder ejecutivo en los arreglos de gobierno de la comunidad política. Solo se la puede llegar a entender al vincularla adecuadamente con el contexto social más profundo al que el desarrollo constitucional formal se encuentra atado (o, según sea el caso, cada vez más desatado). El propósito de este artículo es ofrecer un punto de partida para la investigación conceptual de la constitución material.

La constitución material es a todas luces compleja. Para reducir esta complejidad y adquirir cierta ventaja analítica en este terreno, identificamos cuatro *capas* claves (si bien no necesariamente exclusivas) de la constitución material, con las cuales se relaciona la constitución formal. Luego de algunas aclaraciones metodológicas preliminares, en que se contrasta nuestra aproximación con otras relacionadas (parte 2), examinamos cada uno de estos cuatro factores ordenadores (parte 3). Finalmente, concluimos (parte 4) argumentando que la constitución material no es un campo de conocimiento extrajurídico ni tampoco una continua correa transportadora de normas jurídicas. En cambio, se trata de un campo de conocimiento jurídico, pero uno cuyo contenido es dinámico y constantemente controvertido en cuanto a su relación con la constitución formal.

## II. CONTRASTANDO LA CONSTITUCIÓN MATERIAL

Las condiciones de formación y estabilidad constitucional comprenden la economía política, la cultura política, las relaciones sociales, la religión, factores geopolíticos, las relaciones internacionales y las formas imperiales de dominación. No es que estos factores den forma al desarrollo de las constituciones modernas desde fuera, como si se tratara de factores que simplemente irritan un orden ya establecido. Ellos se combinan para constituir ese orden y condicionan el desarrollo constitucional a través de procesos de reordenación (y desordenación).

Damos inicio a esta aproximación a la constitución material, poniéndola en relación con la constitución *formal*, esto es, con los textos constitucionales y las convenciones no escritas, tal como son interpretados por los operadores

jurídicos. Si la constitución formal es la suma de todas las normas y principios constitucionales que dirigen la regulación de las interacciones políticas y sociales (conformando *las leyes de la creación de leyes*), ella se relaciona con la constitución material, pero no se trata de una relación meramente entre forma y función o entre forma y contenido. Por supuesto, el análisis de la función y el contenido de las normas constitucionales es un importante primer paso en cualquier investigación sobre la constitución. Las constituciones no solo establecen y regulan el proceso formal de creación de la ley, sino que también protegen ciertos intereses materiales, desde la libertad de expresión hasta el equilibrio de las finanzas públicas. Esto dice algo acerca del contenido de la constitución, o al menos acerca de un conjunto de metas o de objetivos políticos y sociales a los que aspira.

Pero la constitución material no consiste solamente en el *contenido* de la constitución formal o en la totalidad de las normas constitucionales formales (aunque se incluyan también normas y principios informales), ni tampoco sustituye, compite o se contrapone antagónicamente con la *validez* de la constitución formal. El fin de la investigación de la constitución material es, en definitiva, explicativo antes que normativo (o ideológico). Proporciona una comprensión de las dinámicas que ordenan (y desordenan) el cambio constitucional. Qué *debe* seguir a continuación en cuanto a la interpretación o la legislación constitucional es una cuestión de moralidad política y juicio prudencial.

La constitución formal es, más bien, una dimensión, una instancia de la constitución material (Mortati, 1998: 138), es parte del orden constitucional más amplio. Sin una constitución material correlativa, sin tracción política y social, una constitución formal sigue siendo *letra muerta*, una lista de voluntaristas aspiraciones o incluso una *impostura*. En tal caso, forma y función pueden llegar a distanciarse tanto que el discurso sobre la constitución y el constitucionalismo es puesto en duda. Sin embargo, para adoptar el lenguaje empleado por el jurista judío-alemán del siglo diecinueve Ferdinand Lassalle, la distancia entre la «constitución jurídica [o formal]» y la «constitución real» («las efectivas relaciones de poder en un país») debe ser abordada como una cuestión de derecho constitucional y de teoría constitucional (Lassalle, 1919). Es importante notar que esta distancia existe tanto en regímenes democráticos liberales como en regímenes no liberales o no democráticos. Así, puede decirse que todas las constituciones son más o menos impostoras en vista de la distancia que hay entre sus aspiraciones formales y la realidad que se vive.

La *distancia* que existe entre la forma y la materia de la constitución es, por supuesto, una cuestión de grado y admite poca precisión analítica. No obstante, la metáfora del espacio y la distancia puede resultar equívoca en la medida en que sugiere que existe una dicotomía, cuando en realidad la relación

que hay entre la constitución formal y la constitución material es caracterizada de mejor manera como una relación interna. Por un lado, incluso una constitución esencialmente impostora puede tener ciertos efectos ordenadores sobre el comportamiento de los funcionarios; por otro lado, incluso un régimen autoritario puede recurrir a mecanismos constitucionales para asegurar su legitimidad o eficacia en la práctica (Ginsburg y Simpser, 2014).

Por consiguiente, hablar sobre la constitución material no significa simplemente insistir, de la mano de un positivista jurídico como Hans Kelsen (2011), en que la eficacia del derecho, aun cuando no sea equivalente a su validez, sea condición de esta. Esto es, por cierto, una obviedad. La autoridad *de jure* depende de (y está condicionada por) la autoridad *de facto*, como reconocen tanto positivistas como naturalistas del derecho. Pero estas dos tradiciones conservan una metodología de separación entre hecho y norma, que resulta perversa para entender la constitución en la práctica y para dar cuenta del desarrollo constitucional que ocurre en la interacción entre hecho y norma. ¿Cuáles son —para adaptar la terminología del propio Kelsen— las condiciones de eficacia y dónde se sitúa el derecho respecto de ellas? El positivista no ofrece respuesta alguna a esta pregunta. Él (al igual que el naturalista) asume simplemente la eficacia del derecho, o bien presupone la existencia de «una tradición constitucional imperante». En una era en la que tales tradiciones se muestran cada vez más precarias y en que la eficacia misma del derecho está en entredicho, resulta necesario formular la pregunta una vez más

Nada nuevo hay en el rechazo del formalismo constitucional. Por tal razón, es útil distinguir nuestro enfoque de otras tres aproximaciones semejantes que pueden encontrarse en la teoría constitucional: el constitucionalismo sociológico, el constitucionalismo marxista y la teoría política del derecho (*political jurisprudence*).

Basándose en la sociología del derecho, el pluralismo jurídico y la teoría de sistemas, el constitucionalismo sociológico ha desarrollado desde hace tiempo distintas variaciones de la cuestión materialista. En la medida en que la autoridad institucional del Estado ha venido fragmentándose cada vez más y el orden político subyacente se ha vuelto crecientemente complejo y difuso, la identidad formal entre derecho y Estado (y entre constitución y Estado) deviene problemática, si acaso no inviable. Esta perspectiva ha sido asumida por un reciente movimiento en la sociología de las constituciones, desarrollándose a partir de los trabajos de Niklas Luhmann y que cuenta con Gunther Teubner (2012), Chris Thornhill (2011) y Marcelo Neves (2013) como sus representantes. Su punto de partida parece ser el de un análisis de la constitución material: la existencia de una relación *interna* entre sociedad y constitución. Vale la pena, por lo tanto, detenerse y distinguir la sociología de las constituciones de la aproximación que aquí se ofrece.

La sociología de las constituciones está basada en un funcionalismo que aquí se rechaza. El estudio de sistemas y subsistemas funcionales y de los procesos de diferenciación funcional ofrece una iluminadora reconstrucción de ciertas propiedades del desarrollo de la sociedad moderna, particularmente en la esfera económica. La constitución material, sin embargo, no es funcional ni sistémica, sino que se basa, como argumentamos más adelante, en factores ordenadores específicos.

Hay tres razones relacionadas que sustentan este rechazo. Primero, la explicación sociológica de las constituciones en términos de *funciones* —la cual es compatible por tanto con *equivalentes funcionales*— no consigue explicar por qué la unidad política sigue siendo fundamental para el análisis constitucional, ni tampoco por qué ciertas funciones son atribuidas a específicas instituciones políticas. El constitucionalismo sociológico concibe la relación entre sociedad y constituciones en términos de procesos de inclusión y estabilidad (a la manera de la sociología clásica). El desarrollo de constituciones sectoriales desenvuelve una racionalidad funcional (y no gubernamental) ulterior.

En segundo lugar, el constitucionalismo sociológico opera en términos de *sistemas* cerrados en lugar de ordenamientos, dando insuficiente atención a los factores ordenadores y, en efecto, al surgimiento de desordenación. En un esfuerzo por limitar la tendencia expansionista y colonizadora de la política, la teoría de sistemas confina «lo político» a los sistemas políticos institucionalizados (una excepción es Blokker y Thornhill, 2018). Como consecuencia de ello, se resiste a la idea de que la relación interna entre sociedad y constitución se substancie a través de la actividad de gobierno. De igual manera se resiste a la idea de un orden constitucional que se organiza para la consecución de objetivos políticos básicos.

La tercera razón es que la aproximación sociológica adhiere a una *racionalidad comunicativa*, que concede insuficiente espacio constitucional a la subjetivación política, a los conflictos sociales, los movimientos sociales y las fuerzas antisistema (cuyo propósito es cambiar la constitución de manera irregular o en términos que afectarían su identidad sustantiva). Esto se debe a que solamente los intercambios comunicativos que se produzcan de conformidad al código relevante pueden ser registrados por un sistema (Teubner, 2012; Habermas, 1996). La relación interna entre constitución y sociedad es concebida en términos puramente conciliadores, salvo en los casos excepcionales en que un sistema *toca fondo* (una crítica de este argumento es Christodoulidis, 2013). Pero ni las fuerzas ordenadoras ni tampoco —más significativamente— las desordenadoras pueden ser explicadas en tales términos. En el proceso de ordenación constitucional, el conflicto es endémico, no periférico.

La dimensión política, subjetiva y conflictual de la constitución material sugiere una afinidad con la tradición marxista. Ello ha sido recientemente

revitalizado en el ámbito de la teoría constitucional por el trabajo de Antonio Negri (1999), el cual comparte una parte importante de la visión que aquí se propone. La comprensión materialista de la constitución de Negri permite enfocarse en el movimiento más que en los orígenes y es capaz de explicar el desarrollo constitucional. Para Negri, la constitución material se refiere a «la continua formación y reformación de la composición de las fuerzas sociales» (Negri y Hardt, 2000: xiv). Este movimiento viene determinado a través de las luchas de clases, consustanciales a los procesos de subjetivación colectiva, es decir, a la construcción y formación de sujetos colectivos. Así, la constitución material evoluciona dentro de coordenadas espacialmente determinadas (primero la fábrica, luego la sociedad misma) en la medida en que los sujetos colectivos van formándose. Este aspecto de la agencia colectiva evita la reducción de la constitución material a lo que puede denominarse como *estructura sin sujetos* o relaciones de producción *natural-sociales* (que incluyen el comercio, el derecho, la cultura y las prácticas ideológicas).

Hay mucho que extraer de la interpretación de la constitución material de Negri, así como de su advertencia en contra de entenderla como la imposición de un orden sobre la sociedad por parte de una elite ya conformada (Negri, 1994: 63). Aun así, Negri concede insuficiente lugar a la actividad política, entendiéndola como relativamente autónoma respecto de la lucha social, y en las versiones posteriores de su teoría acaba por erosionar el rol productivo del conflicto de clases. No es coincidencia que su sujeto colectivo se convierta en la *multitud* (la contraparte de un imperio igualmente nebuloso y unitario), y que lo único que haría falta para la reconstitución de la constitución material sería que esa multitud adquiriera consciencia de su estatus de trabajo viviente, es decir, de motor de la reproducción social.

Bajo nuestra comprensión, por el contrario, las luchas que animan a la constitución material son libradas por una pluralidad de sujetos, cuyas posiciones se encuentran condicionadas, pero no determinadas, por relaciones preestablecidas. La subjetividad no emana de las relaciones sociales de producción y reproducción de manera completamente directa y espontánea. Viene mediada por la organización política, las instituciones políticas y las estrategias políticas. No debe presentarse a las fuerzas económicas y sociales como excesivamente determinantes de la constitución material, precisamente porque, como más adelante mostraremos, su rol en la configuración del orden constitucional tiene que ser entendido en términos relacionales y no simplemente en los de un ejercicio de poder vertical, de arriba hacia abajo (o en su reflejo, desde abajo hacia arriba). Las fuerzas económicas y sociales efectivamente ordenan de manera activa ciertos aspectos de la constitución material, pero su composición y relación también están constantemente sometidas a tensiones y conflictos generados por otros factores de la constitución de carácter político e institucional.

Finalmente, también distinguimos nuestra aproximación de una tradición que ha sido recientemente revitalizada por Martin Loughlin (2017), que él denomina «teoría política del derecho» (*political jurisprudence*). Según la concepción de Loughlin, el conflicto social es convertido en un conflicto político que puede ser manejado por la vía de establecer una unidad política de propósito y modo de existencia. Esto se consigue a través de mecanismos simbólicos, de carácter representativo, distintivos del Estado moderno, así como a través del aparato coactivo de gobierno. El proceso es mediado por el derecho público moderno, en la medida en que avanza según las exigencias dinámicas del derecho político (*droit politique*).

La *teoría política del derecho*, sin embargo, presenta en términos abstractos posiciones conflictuales acerca del bien común, naturalizando de manera hobbesiana la condición humana de antagonismo y reificando la relación entre gobernantes y gobernados. La teoría política del derecho es, por tanto, insuficientemente concreta, pues omite las circunstancias del antagonismo y la materialidad del vínculo de gobierno. Esta relación no se encuentra condicionada solamente por las circunstancias materiales, sino que también, a través de la organización constitucional, actúa sobre y reconstituye las relaciones materiales de maneras específicas. La racionalización del prudencial arte de gobernar requiere de una explicación —que falta en la teoría política del derecho— sobre cómo el conflicto material, las formas efectivas de dominación y las dinámicas de poder se traducen en y a la vez dan forma a la estructura y resultado de negociaciones políticas y al contenido del derecho político. En otras palabras, la teoría política del derecho no consigue explicar los fenómenos materiales —en particular, cómo interactúan subjetividades concretas desde abajo a medida que van emergiendo a través de la lucha política y de clases— que condicionan los reclamos de derecho político. Desde una perspectiva materialista, esta omisión devela un residuo de formalismo e incluso de ideología al privilegiar una forma particular (aunque, en definitiva, contingente) de *gobernar*, de la relación entre gobernantes y gobernados, negando así que esta relación no solo posea un carácter formal y político, sino también material y dinámico.

En síntesis, si las tradiciones sociológica y marxista sufren de un déficit *político*, la teoría política del derecho sufre de un déficit *material*. Por un lado, las estructuras económicas y las relaciones sociales no son «una acumulación de cosas inertes o un curso trascendente de la condición humana» (Balibar, 2002: 11). Ellas son el resultado de la acción subjetiva y política. Pero, por otro lado, la acción política no ocurre «en y para sí misma», sino que se organiza en torno a y se encuentra constreñida por las luchas materiales existentes. Etienne Balibar captura claramente la relación necesaria que hay entre lo político y lo material, destacando la materialidad de la acción política moderna

cuando apunta que la verdad de la política «es ser perseguida no en su propia autoconsciencia o en su actividad constitutiva, sino en la relación que mantiene con las condiciones y los objetos que conforman su ‘material’ y que la constituyen como una actividad material» (*ibid.*: 10). Resuena aquí la famosa observación de Marx según la cual «los seres humanos hacen su propia historia, pero no la hacen como les plazca; no la hacen bajo circunstancias que ellos han escogido, sino bajo condiciones que ya existen, que les han sido dadas y transmitidas desde el pasado» (Marx, 1996: 131). Las condiciones y relaciones materiales son así tanto constituidas (por la política) como constitutivas (de la política). Esta dinámica es intrínseca al ordenamiento constitucional.

### III. LOS CUATRO FACTORES ORDENADORES DE LA CONSTITUCIÓN MATERIAL

#### 1. UNIDAD POLÍTICA

El primer factor ordenador de la constitución es la producción y reproducción de *unidad política*. La unidad política le da sentido a la constitución, pues, evidentemente, de lo contrario no podríamos hablar, como hablamos, de la Constitución alemana, la Constitución de los Estados Unidos o la Constitución egipcia. La constitución no existe como un conjunto abstracto de normas, sino *como* una unidad política. No obstante, de inmediato debemos notar aquí que el contexto histórico presenta ciertas ambigüedades. ¿Nos estamos refiriendo a la ley fundamental de la República Federal de Alemania? ¿Antes o después de la reunificación? ¿Antes de la decisión en el caso OMT (*Outright Monetary Transactions*) del *Bundesverfassungsgerricht*? Por supuesto, es posible que solo estemos ofreciendo una imagen algo apurada con esta referencia a un orden constitucional momentáneo, pero ello no debería resultar demasiado revelador en tanto cuestión de teoría constitucional. El orden constitucional es siempre un proceso de *llegar a ser*.

Según la narrativa estándar, la ruptura sobre la cual se construye la unidad política es *inmaterial*: se trata de la autonomía —y la primacía— de lo político respecto del dominio teológico, con la cual abre un espacio para el ordenamiento constitucional moderno. Esta transición desde una fundamentación teológicamente inspirada hacia un fundamento racional de la autoridad política se encuentra retratada, aunque de manera incompleta, por diversas teorías, desde los preceptos naturales de la asociación política de Hobbes, pasando por la «nación» como base primordial del orden constitucional en Sieyes, hasta la narrativa de la modernización de Weber. Esta transición ha sido recientemente capturada por la «tesis de la secularización» de Marcel

Gauchet, conforme a la cual la modernidad se caracteriza por un proceso de desencantamiento religioso, que se identifica por la secularización de los fundamentos de la autoridad política (Gauchet, 1999). De acuerdo con estas concepciones, lo racional, lo imaginario y lo simbólico tienen un rol principal en desencadenar y propulsar el proceso de ordenación constitucional moderno (Loughlin, 2015). La unidad política se basa en fundamentos seculares. En el lenguaje constitucional: «nosotros, el pueblo, ordenamos solemnemente» nuestro orden político y jurídico.

¿Cuáles son, empero, las condiciones materiales de este proceso de ordenación constitucional y de la unidad política a la que está vinculado? Atender a la formación de la unidad política requiere capturar el proceso material de integración (o, según sea el caso, de desintegración y reintegración) política de una colectividad. En otras palabras, un orden constitucional representa cierto espacio político y se extiende sobre un determinado tiempo. Nicos Poulantzas (2004) caracteriza este doble eje como la matriz espacio-temporal de la constitución. Para nuestros propósitos actuales, esa matriz puede ser entendida como las coordenadas que definen las condiciones posibilitadoras del constitucionalismo, haciendo que un determinado orden pueda ser visto *qua* orden constitucional.

El análisis de la constitución material necesita reconstruir el tipo de unidad política que emerge en épocas históricas y espacios geográficos determinados. Dicho de otro modo, es parte del análisis de la constitución material rastrear la forma particular que es adoptada por la unidad política, así como también aquello que condiciona su desarrollo y las implicancias constitucionales de esa forma particular. Si la unidad política es obtenida por medio de un Estado nación, un Estado pluralista, un Estado corporativista, un Estado federal o una unión supranacional, es de gran importancia, pues ello refleja una vía particular de desarrollo institucional y social y, por consiguiente, una vía particular de ordenación constitucional. De manera correlativa, la constitución formal y su interpretación por los operadores jurídicos pueden tener un impacto significativo, e incluso decisivo, sobre el camino específico hacia la unidad política que se tome.

Aun así, a pesar de la variedad y de los distintos tipos de unidad política que emergen en este proceso de ordenación constitucional, el moderno Estado nación europeo sigue siendo (al menos en Europa) la forma paradigmática de unidad política. Su vínculo interno con la constitución material moderna merece, por tanto, especial atención como representación de un *tipo ideal* de orden constitucional.

El Estado nación se consolida como unidad política a través del establecimiento de una comunidad cerrada en sí misma, basada en cierta combinación de territorio, idioma e identidad. Siguiendo una influyente comprensión,



se lo concibe como una comunidad compartida de destino, basada en la imaginada pertenencia a una nación (Anderson, 1983). La vinculación constitucional puede por sí misma desempeñar un significativo rol simbólico en el proceso de formación de identidad colectiva, lo que se deja capturar por la idea de patriotismo constitucional (Müller, 2008). Pero la identidad puede ser presentada también, al menos potencialmente, como un presupuesto del constitucionalismo y, por consiguiente, como un vector de, o incluso un obstáculo para, el cambio constitucional (Grimm, 1995).

El Estado nación moderno también se consolida como una entidad políticamente soberana de una doble manera, de conformidad con lo que Carl Schmitt (2006) ha denominado *jus publicum europeum*. Internamente, el Estado nación europeo fue adquiriendo el monopolio de la fuerza legítima a través del «largo siglo diecinueve» (desde la Revolución francesa y hasta la Primera Guerra Mundial). Externamente, es reconocido en las relaciones internacionales como el único sujeto con legítimo derecho a decidir sobre los asuntos de la guerra y la paz, sometándose a convenciones sobre la forma civilizada de hacer la guerra. El surgimiento del *jus publicum europeum* es, por cierto, un proceso histórico largo y dispar, que va cristalizando una serie de distinciones conceptuales esenciales: entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad, entre el dominio político y el dominio socioeconómico.

Pero ni la comunidad cerrada ni la soberanía política pueden explicar cabalmente el condicionamiento material de la unificación política. Para lograrlo, resulta instructivo el rescate que hace Schmitt (*ibid.*) del término *nomos* según su significado griego original, en tanto unidad territorial de ley y espacio. En la tradición eurocéntrica la soberanía estatal clásica se refiere, de acuerdo con Schmitt, a un orden concreto basado en la apropiación de tierra y la reclamación radical de un título sobre dominios de ultramar. Es este *nomos* de la modernidad temprana, entendido como una *toma* de tierra, lo que da sustento a los fundamentos del derecho público y proporciona las condiciones de la autonomía de lo político.

Esta fundamentación material de la unidad política sobre una apropiación inicial de tierra se conecta con una bien asentada tradición crítica en el ámbito de la economía política, conforme a la cual se presenta este elemento inicial como desencadenador y condicionante del desarrollo económico capitalista: la «acumulación previa» de Adam Smith, la «acumulación original» o «primitiva» de Marx, el «capitalismo político» de Max Weber, etc. Hannah Arendt (1968: 148) lo llama, siguiendo a Rosa Luxemburgo al describir el imperialismo de fines del siglo diecinueve, «simplemente robo».

Al añadirse este elemento de economía política, la unidad política parece situarse en un terreno mucho menos firme que el *nomos* de Schmitt. Ella emerge de las arenas movedizas del desarrollo material, tanto en relación con

la producción y distribución (y no solo la toma) de la tierra, como con la organización material de las relaciones sociales (desiguales) basadas en el trabajo y el dinero. A propósito del imperialismo moderno, Luxemburgo ha recordado, en su análisis del *Landnahme* imperialista, el significado adicional de *nomos* como *nahme*, es decir, no solo como un acto de *toma de tierra*, sino también como un proceso de expansión del mercado capitalista. Poner el foco simplemente en una toma inicial de tierra oculta el desarrollo material del *nomos* de la modernidad temprana. Como ha apuntado recientemente David Harvey, el Estado moderno no solo está fundado en una *toma* inicial, sino que su carácter de clase (como relación de dominación) se mantiene a lo largo de sucesivos procesos de «acumulación mediante desposesión». Esto no solo ocurre por medio de la fuerza y el engaño, sino también mediante procesos formales de privatización y adopción de medidas de austeridad que gestionan la relación entre deuda privada y pública (Harvey, 2003; Blyth, 2013).

Así, la formación de la unidad política ocurre no (solo) con el momento simbólico del desencantamiento religioso, ni tampoco (solo) con el acto concreto de apropiación territorial, sino mediante la organización política y económica y la reorganización de las relaciones sociales a lo largo del tiempo y el espacio. Ello incluye el proceso de construcción de la comunidad y de reconocimiento de la soberanía, pero se extiende a las relaciones económico-políticas de desigualdad y dominación material, como también a la reproducción y redistribución social.

La unificación política, por tanto, aparece como una dinámica histórica contingente y dispar, basada en factores concretos que se reproducen políticamente, no solo debido a que el Estado tiene que proveer seguridad y bienestar, sino porque las afirmaciones de soberanía popular, de la comunidad nacional y de dominación imperial (así como también aquellas de clase y antimperialistas, a favor de la emancipación o autodeterminación) son en sí mismas dimensiones de las demandas materiales de expansión o inclusión. El surgimiento y mantenimiento de la unidad política sigue, ciertamente, diversos caminos de desarrollo en relación, tanto doméstica como geopolíticamente, con el desarrollo político-económico. Y ello, no como un simple modo de organizar la economía, sino como algo que integra la organización de las relaciones entre Estado y sociedad y entre los mismos Estados (Streeck, 2011).

## 2. INSTITUCIONES

Este boceto de la formación dinámica de la unidad política no alcanza a capturar completamente el sustrato de la constitución material en el proceso de ordenación constitucional. La formación de la unidad política y de la

constitución misma depende de la operación de *instituciones*, que comprenden —pero no se limitan a— los poderes formales del Estado tales como los tribunales, los Parlamentos, el Ejecutivo, los organismos administrativos, los bancos centrales, etc. Depende también de instituciones no gubernamentales, informales, sociales y culturales, tales como la familia, el idioma, las organizaciones comerciales, los mitos y los símbolos. Estas tienen un rol integrador y ejercen una fuerza ordenadora, pero evidentemente gozan de cierta autonomía respecto de la lógica de la unidad política y de las condiciones materiales del desarrollo económico (véase Romano, 2017).

Las instituciones son *objetos* que configuran la constitución material (en términos aristotélicos, su causa material). Ellas son producidas por las interacciones sociales y desarrollan su propia normatividad institucional, a la manera de costumbres o de convenciones. El estudio de la constitución material requiere de un análisis de las instituciones cuya normatividad y cohesión integradora mantienen unida a la sociedad, haciendo posible que un orden social relativamente estable pueda aparecer *como un orden constitucional*.

Esta idea está altamente en deuda con la tradición del institucionalismo jurídico y del pensamiento del orden concreto. La obra de Carl Schmitt de nuevo resulta instructiva. Volviéndose hacia esta tradición en la década de los treinta (al tiempo que tomaba distancia del decisionismo del estado de excepción soberano), Schmitt llegó a la conclusión de que una comunidad política existe solo en la medida en que haya un vínculo orgánico entre la autocomprensión pública e institucional de la sociedad y el modo en que los miembros de la sociedad dan forma a su vida diaria. Esto significa que una determinada forma política no puede mantenerse en el tiempo a menos que un determinado conjunto de instituciones (que son reflejo de ciertas prácticas sociales) sea cultivados y protegido permanentemente. Así, una comunidad política en particular existe solo en la medida en que su derecho público consiga conservar las condiciones necesarias para la protección de ciertas instituciones, tales como el matrimonio y la familia, las fuerzas armadas, la burocracia, el sistema monetario, etc. (Croce y Salvatore, 2013).

Debemos ser claros en que no se trata de que algunas prácticas sociales den lugar y forma *naturalmente* a una comunidad política. No hay una conexión natural entre una comunidad política en particular y las instituciones que son protegidas y promovidas por el orden jurídico de esa comunidad. La sociedad, como Schmitt lo entendió, es inherentemente plural y los actores sociales tienden a producir demasiadas respuestas normativas a los problemas prácticos. Como también Schmitt hizo notar hacia fines del período de Weimar, esto pone de relieve cierta inestabilidad en la democracia representativa y, en efecto, en la constitución misma, en la medida en que ésta intenta proteger diversos valores sustantivos, potencialmente rivales entre sí.

Schmitt visualiza una división del trabajo entre las instituciones jurídicas y políticas. A grandes rasgos, el derecho consiste formalmente en un conjunto de reglas y cláusulas generales que definen instituciones y garantizan que los estándares de conducta sancionados por el Estado sean observados. El poder político realiza una labor de selección: los gobernantes políticos identifican las instituciones conducentes a la homogeneidad básica de la población. Por supuesto, tal selección es en alguna medida dependiente del contexto específico. Pero sobre la base del interés preponderante de Schmitt en la homogeneidad, debe buscarse una solución constitucional que permita crear y preservar esta homogeneidad y el orden concreto que ella sustenta. Para Schmitt, el riesgo de conflictos intrasociales envuelto en la reproducción de la sociedad (pero que solo puede ser comprendido una vez que ahondemos en la tercera y la cuarta capas de la constitución material, más adelante) debe ser controlado recurriendo a la relativa homogeneidad del pueblo, la cual debe ser defendida, de ser necesario, mediante la aniquilación de los enemigos de la constitución. Schmitt asume, por lo tanto, que hay una conexión necesaria y directa entre un gobernante político (por medio de los representantes políticos) y la sociedad que es gobernada. Es decir, deben existir instituciones que se hagan cargo lealmente de aplicar los criterios que el gobernante político concibe como necesarios para proteger y promover las instituciones sociales y su identidad (Croce y Salvatore, 2013: 30-45).

El materialismo constitucional, sin embargo, rechaza esta explicación personalista y conservadora de las instituciones. El mismo institucionalismo jurídico proporciona recursos suficientes para evitar caer en esta trampa reduccionista. Como ya se ha apuntado, el ordenamiento constitucional es un proceso dinámico de llegar a ser, lo que desde una perspectiva constitucional material viene dado por la posibilidad de adaptación (dentro de ciertos límites) ante desafíos y conflictos internos. *Bajo ciertas condiciones*, los conflictos pueden nutrir la constitución material mediante el fortalecimiento de las instituciones involucradas en la gestión o relegación de los mismos. Las instituciones, incluidas aquellas formalmente constitucionales, raramente consiguen resolver los conflictos, pero pueden evitar que ellos degeneren en abierta hostilidad o en el colapso político y social, operando como válvulas de escape de las energías en conflicto. Y puesto que siempre habrá lugar para una nueva interpretación de la normatividad de una institución y también para que surjan nuevas instituciones, la constitución material es más flexible y dinámica que la vislumbrada por Schmitt, aun tras su giro institucionalista.

Sin embargo, las instituciones constituyen logros frágiles. Están sometidas a presión tanto desde arriba —por ejemplo, cuando entran en conflicto con fuerzas de unificación política o con la expansión económica material— como desde abajo —por ejemplo, cuando las relaciones sociales se desenvuelven de

un modo que amenaza su estabilidad—. Y la confianza en las instituciones puede verse erosionada, incluso de manera fatal.

Por otra parte, como muestra el análisis del siguiente factor ordenador de la constitución material, la alusión de Schmitt a la homogeneidad en el mejor de los casos subestima —y en el peor de los casos encubre deliberadamente— las heterogéneas relaciones sociales y los conflictos materiales de los cuales depende el desarrollo constitucional. En vista de que las instituciones median los conflictos entre el Estado y la sociedad, pero son incapaces de resolverlos, necesitamos abocarnos al siguiente factor ordenador, el cual se refiere a las relaciones sociales *horizontales* entre los individuos que constituyen una unidad política y que contienen el poder de la sociedad de instituir.

Las propias instituciones están fundadas en un poder de instituir que es relativamente autónomo y que emerge de la sociedad y el imaginario social (Castoriadis, 1997). Este poder refleja no solo el conflicto, sino también la cooperación y solidaridad social. Esta pareja de conductores de la reproducción social no debe ser perdida de vista.

### 3. RELACIONES SOCIALES

La materia más básica de la cual está hecha la constitución se encuentra por debajo del nivel de las instituciones. Consiste en la interacción y el conflicto social entre los sujetos, relaciones que están condicionadas (a veces templadas, otras veces inflamadas) tanto por la solidaridad interpersonal como por la competencia. El conflicto social es suavizado, ocultado, tal vez incluso desplazado, por la función integradora de las instituciones y por la propia unidad política del Estado, pero no es (jamás, tal vez) completa o definitivamente resuelto.

La medida precisa en que las relaciones sociales (y a vez, las instituciones y la unidad política constituidas por aquellas) son condicionadas por formas específicas de conciencia y de dominación de clase —donde la clase no necesita estar determinada por la propiedad sobre los medios de producción, como lo entiende el marxismo clásico—, sigue siendo una cuestión abierta. Pero es una importante ventaja de la constitución material sobre la teoría política del derecho (o el constitucionalismo formal) que la relación y la distancia (o desconexión) entre los gobernantes y los gobernados y entre los propios gobernados no es representada en términos puramente formales. En una sociedad que se considere democrática o en alguna medida regida por el autogobierno, la idea de que hay un espacio entre los gobernantes y los gobernados contradice claramente el ordenamiento constitucional, al menos en lo que respecta a su autoimagen de sociedad democrática. Esto no implica decir que puede haber una identidad pura entre gobernantes y gobernados. Todo lo que se quiere afirmar es que la relación que hay entre ellos es material y dinámica.

Los actores de la constitución no deben ser reducidos, por lo tanto, al estatus de objetos (o instituciones) ya constituidos o abstractos. En cambio, el estudio de la constitución material se concentra igualmente en el proceso de *subjetivación*, dando énfasis a la formación de actores políticos colectivos y a su contribución al cambio constitucional. Se trata al mismo tiempo de una cuestión de identificación: ¿se concibe el individuo a sí mismo predominantemente como parte de una determinada clase, nación o etnia; como ciudadano, empresario o consumidor? Y en su caso, ¿según cuál combinación posible entre ellos?

Para incorporar los procesos de subjetivación política dentro de su análisis, los juristas pueden recurrir a las antiguas aproximaciones de los estudios inspirados en la sociología de las constituciones. La producción y reproducción sustantiva de la constitución material es el resultado de una serie de conflictos sociales, políticos y geopolíticos, a través de los cuales van forjándose las subjetividades colectivas. Los sujetos colectivos dan ímpetu a la dinámica material de la formación política y del desarrollo institucional. Es necesario, por tanto, mover el foco constitucional desde el individuo (o la institución) en abstracto, de vuelta hacia estos procesos de subjetivación con potencial de inclusión y exclusión.

Un punto de partida útil para adentrarse en el ámbito de este factor es el trabajo de los institucionalistas italianos (como, por ejemplo, Santi Romano y Constantino Mortati), así como también de quienes se sitúan dentro de la tradición gramsciana (Gramsci, 1971). Para reafirmar una conocida observación de Maquiavelo, si el surgimiento de una nueva constitución material es posible solo mediante la acción política del príncipe o su equivalente —en la versión de Gramsci (1971: 253), del partido político—, ello depende de procesos de subjetivación selectiva y debe encontrar sustento a través de una serie de sujetos políticos organizados. *Político(s)* debe ser entendido aquí *lato sensu* y no de una manera que se limite a los partidos políticos u otras formas ya institucionalizadas. Debe entenderse comprendidos los grupos informales y los movimientos sociales, incluyendo las fuerzas sociales antisistema y otras fuerzas desordenadoras.

Como apuntamos en nuestros comentarios metodológicos preliminares, si bien el estudio de la economía política es crucial para entender la formación y reproducción material de la sociedad (metafóricamente, su *columna vertebral*), la estructura de la constitución material no viene determinada solo por la economía. Por tanto, aunque el surgimiento de la constitución material se encuentra claramente entrelazado con una organización concreta de la economía política que le sirve de sustento, el estudio de la constitución material no puede ser *reducido* al estudio de la base económica subyacente (un ejemplo es Beard, 1913). Dicho de otro modo, la base económica no debe ser presentada

como si determinara completamente la constitución material, sino que, más bien, esta y aquella se encuentran interconectadas. La economía política se sostiene sobre un orden existente y su trayectoria es impulsada, primeramente, por una serie (restringida) de acciones políticas, incluidas aquellas que representan la formación de la unidad política. Los sujetos políticos son, así, esenciales en la formación y luego en la conservación de una economía política en particular, así como también para promover cambios, y presionan a favor de reformar la estructura económico-política.

El académico constitucionalista alemán Herman Heller, desatendido interlocutor de Kelsen y Schmitt, y que ofreciera una tercera alternativa entre normativismo y decisionismo, se inclinó a favor de esta explicación dinámica del desarrollo constitucional basada en las relaciones sociales materiales. Al presentar al derecho y la política como situados en una relación dialéctica con la constitución de la comunidad política, Heller argumentó que esta relación no puede abstraerse de la dimensión social puesto que la unidad política —el primer factor ordenador de la constitución— no solo depende del apoyo institucional con que cuente para sobrevivir, sino que también exige cierto grado de igualdad social o, al menos, la proyección de ella (Heller, 2000; Dyzenhaus, 1996).

De acuerdo con Heller, la constitución es primeramente un orden social, conformado no solo por acciones y tradiciones legislativas y oportunidades políticas, sino también por constelaciones de poder social y económico (Heller, 2000: 275). Visto históricamente, la constitución puede aparecer como un mero *modus vivendi*, esto es, el resultado de un compromiso político o un balance fortuito entre los intereses sociales y económicos. Para Heller, en cambio, *contra* Schmitt, el contenido de la constitución substantiva no se expresa en una decisión solitaria ni tampoco en una pluralidad de decisiones concretas, sino que posee una cualidad ética (*ibid.*: 277).

La autoridad de la constitución se enmarcaría no en el sentido (kelseniano) de autorización por una norma previamente válida (lo cual únicamente puede conducir a una regresión hacia el infinito, clausurada por la *Grundnorm*), sino sobre la base de principios éticos al servicio del bien común. Al rechazar tanto el «poder sin norma» de Schmitt como la «norma sin poder» de Kelsen por no reconocer la construcción dialéctica del Estado constitucional, Heller afirma haber encontrado una vía media. Sostiene que la constitución requiere de una decisión por parte de, al menos, una sección de aquellos sujetos a su poder, no solo en cuanto a que darán cumplimiento a la constitución por autointerés o hábito, sino porque la aceptarán como vinculante. Requiere, en otras palabras, que una porción adopte un *punto de vista interno*, aunque Heller no emplea precisamente esos términos. Tampoco explica qué sección de la población tomará esa decisión o qué la sitúa en esa posición, ni siquiera explica qué quiere decir con *sección* (Wilkinson, 2010).

Al introducir esta perspectiva de reconocimiento social y aceptación, Heller es llevado a confrontar una teoría de la democracia. Después de todo, «el derecho de una democracia —apunta Heller— atribuye la formación del poder estatal al pueblo» (Heller, 2000: 273). Por supuesto, tal era explícitamente el caso de la constitución de Weimar. Aunque la democracia nunca podrá consistir en la *identidad* entre gobernantes y gobernados, la cuestión de la *homogeneidad social* en democracia está referida directamente a la substancia ética —el *bien común*— de la comunidad política, así como a su propia viabilidad.

Pero la naturaleza específica de esta cualidad ética, así como su fragilidad, resulta evidente cuando se pasa de la teoría del Estado de Heller a su comentario político. Aquí deja claro que esta cualidad no debe explicarse o defenderse en términos abstractos o existenciales. Sostiene que la distinción «amigo-enemigo» de Schmitt ignora las *dinámicas* de la formación de la voluntad política y argumenta que la *homogeneidad* es algo que debe renovarse diariamente, aprobando así la famosa descripción del nacionalismo hecha por Renan: «Un plebiscite de toujours» (*ibid.*: 260). La básica distinción amigo/enemigo de Schmitt, de la cual depende su concepto de lo político, no es suficientemente política. Su visión del ordenamiento constitucional es demasiado vertical, «de arriba hacia abajo». Ello está en directa contradicción con la democracia, «que se supone que es un proceso consciente de formación de unidad política desde abajo hacia arriba [...]» (*ibid.*).

La unidad política no consiste en el mero hecho del reconocimiento existencial de un «ser» y un «otro», de un «nosotros» y un «ellos». Por el contrario, estas posiciones y consiguientemente, la unidad política misma, están formadas, construidas y mediadas a través del proceso constitucional, desafiando las visiones rivales sobre el bien común. Su esencia, sin embargo, permanece elusiva, resistiéndose a cualquier análisis empírico o resolución. Aun cuando se requiere de una creencia en la homogeneidad social para facilitar y sustentar un orden democrático relativamente estable, ello no significa «la abolición de la estructura social necesariamente antagónica» (*ibid.*).

Heller destaca que en un sistema democrático las instituciones y los partidos políticos en particular, son esenciales para unificar la multitud de voluntades de la ciudadanía (*ibid.*). Pero «homogeneidad» es, en definitiva, una categoría social y económica, más que espiritual, cultural o étnica (*ibid.*: 261). Lo que es decisivo no es la superestructura intelectual o ideológica, ni siquiera los canales institucionales de resolución de conflictos, sino la realidad de las disparidades económicas. Heller reconoce, no obstante, que la burguesía como clase intentará resucitar las ideologías, incluso las del nacionalismo y la monarquía, a fin de conservar su propia posición de poder en medio del eterno «ciclo de las élites». «Sin homogeneidad social —advirtió— la igualdad formal



más radical se vuelve la más radical desigualdad, y la democracia formal se vuelve la dictadura de la clase dominante» (*ibid.*: 262).

Así, la constitución se encuentra en una relación interna con el orden social material (así como también con la unidad política y las instituciones), entendido en términos de relaciones sociales informales y subjetividades interpersonales que se desarrollan a lo largo del tiempo. Si estas se vuelven demasiado heterogéneas materialmente en virtud del incremento de la desigualdad social, el ordenamiento de la constitución se ve dificultado o imposibilitado. En la medida en que las relaciones sociales subyacentes son tensionadas en exceso, se está llamando a la inestabilidad, e incluso a la revuelta.

#### 4. OBJETIVOS POLÍTICOS FUNDAMENTALES

Hay un último factor que condiciona el orden constitucional y que, incluso, consigue mantenerlo en pie a pesar del conflicto social, compensando la desunión política y la debilidad institucional. Se trata de un *telos* (o un conjunto de *teloi*) material. Los sujetos y las instituciones constitucionales proyectan ciertos objetivos políticos básicos o fundamentales, o incluso cierta *finalidad* futura, al mismo tiempo que cancelan u omiten otros. De nuevo, la constitución formal se sitúa respecto de estos objetivos a veces en una relación de tensión y, otras veces, en armonía.

La creación de la unidad política, la configuración de las instituciones y el desarrollo de las relaciones sociales, giran todos ellos en torno a la posibilidad de infundir una trayectoria sobre la constitución material. De lo contrario, probablemente esta permanecería inerte. Pero la trayectoria delineada por uno de los factores puede en ocasiones entrar en conflicto con la trayectoria trazada por otro. Así, la constitución evoluciona de acuerdo con la compleja dinámica material de los cambios políticos, institucionales y sociales. Evoluciona también en relación con la trayectoria establecida por la constitución formal y por su interpretación por los operadores jurídicos y las instituciones.

El conjunto de objetivos constitucionales explícitos e implícitos refleja la composición de las fuerzas sociales, políticas y geopolíticas dominantes que le rodean, pero opera también como catalizador. Esta perspectiva ofrece una alternativa a las doctrinas constitucionales clásicas, las cuales, de conformidad con la mayoría de la filosofía política moderna, dan énfasis al *origen* de la constitución, como si este contuviera dentro de sí la energía para la creación y el posterior desarrollo del orden constitucional. Tal origen aparece, entonces, como algo externo tanto respecto de la sociedad como respecto del propio orden constitucional. Como si se tratara de un dispositivo mecánico, el acto originario pone en movimiento a la constitución desde fuera, operando como un catalizador y referente externo.

De este modo, la idea del contrato social, que tiene gran influencia sobre la teoría constitucional, postula la creación de la sociedad y de las condiciones del orden constitucional desde una perspectiva externa, esto es, desde una posición prepolítica, hipotética o *natural*. Las relaciones sociales pertenecientes al momento del supuesto origen (ya se trate del estado de naturaleza, o de la posición original) son ocultadas, anuladas en virtud de un experimento mental que opera como unas lentes distorsionadoras, despolitizando las condiciones materiales y las relaciones sociales existentes. Además, una vez que se traduce esta idea al derecho constitucional, legitima que los asuntos sean llevados fuera de los procesos políticos y sociales ordinarios de disputa (Wolin, 1996). En otras palabras, la constitución material es por completo (y deliberadamente) ocultada a la vista.

El decisionismo, a pesar de asumir una perspectiva general radicalmente diferente de la teoría del contrato social, reconoce un punto de partida similar: el origen del orden jurídico, su *big bang*, que contiene la semilla de su desarrollo ulterior, se encuentra en un sitio externo al orden mismo. El poder constituyente es concebido como *causa incausata*, que crea un nuevo orden a partir de la nada; rasgo que puede reiterarse a propósito del estado de excepción. Así, el origen también ofrece aquí una posición conservadora, desde la cual se defiende la constitución reaccionariamente frente al cambio político y social o frente a las agitaciones que conducen hacia ese cambio.

El estudio de la constitución material asume una aproximación distinta. La formación de la sociedad es siempre política; la constitución no proviene ni puede provenir de la nada o desde un estado de naturaleza. Lo que, en un principio, hace posible la formación de la sociedad dentro de un determinado espacio y en virtud de la mediación de instituciones ya existentes, es la convergencia de ciertas fuerzas políticas y sociales en torno a una serie de objetivos políticos básicos y la capacidad para afirmarlos. Por consiguiente, el estado de excepción existe dentro de la constitución, entendida esta en sentido amplio como constitución material.

Por medio de la asociación política, diversas fuerzas sociales tenderán a comprometerse con la búsqueda de distintos objetivos, por variadas razones y sobre la base de diferentes intereses. Al converger sobre estos objetivos, las fuerzas hegemónicas son capaces de imprimir una determinada trayectoria sobre la constitución material. Las condiciones que hacen esto posible son capturadas por Poulantzas y su concepción relacional del poder político. Él vio que la constitución material está formada por la «condensación de las fuerzas sociales» alrededor de un conjunto de objetivos políticos (Poulantzas, 2004: 11). Una formulación de la pregunta a la que responde su investigación debería servir de guía al estudio de la constitución material: «¿Por qué las democracias liberales han decidido darse *estas* constituciones en particular y

no otras?». Aquellas fuerzas pueden ser informales o formales y pueden ser principalmente domésticas, aunque también podrían consistir en un bloque hegemónico dentro de una federación o una conformación geopolítica.

Al mismo tiempo, al desarrollarse conforme a su propia lógica (relativamente autónoma), la teleología de la constitución material va remodelando a lo largo del tiempo la identidad de las fuerzas hegemónicas. Así, la trayectoria de la constitución material está condicionada por la objetivación de sus fines: de este modo, tal objetivación impone límites sobre la manera de realizar esos fines (Cover, 1983: 44-46). En otras palabras, las fuerzas hegemónicas que sostienen la constitución material no son completamente libres para cambiar de curso, encontrándose sometidas a límites y constreñimientos. Más aún, la formulación y búsqueda de objetivos políticos fundamentales puede generar consecuencias, contradicciones y paradojas impredecibles al desenvolverse la constitución material. Esto implica que, en la efectiva persecución de objetivos políticos comunes, pueden abrirse espacios imprevistos para nuevas subjetividades o para cambios en las alianzas, con efectos potencialmente disruptivos.

El nivel de intensidad del apoyo social e institucional general es un importante indicador de la fortaleza de una constitución material. Mientras más sólido sea el respaldo de los objetivos políticos (o de la finalidad) de un determinado régimen, más firme será su constitución material. Sin esta trayectoria, la constitución material tendrá que luchar por mantenerse en pie, en especial cuando los objetivos se encuentran directamente en conflicto entre sí.

La noción de teleología constitucional no es novedosa. Como señala Aristóteles (2005: 35) en la *Política*, la «constitución [...] revela el *fin* de la ciudad-estado». Así dicho puede parecer enigmático, pero como mínimo el objetivo implícito es ciertamente la supervivencia del Estado, la comunidad política o el proyecto de unidad política. Frecuentemente y cada vez más, sin embargo, las propias constituciones formales presentan objetivos con contenidos específicos o anuncian explícitamente un *telos* (o un conjunto de *teloi*). Así ocurre con muchas de las constituciones modernas, particularmente las establecidas en Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial, las cuales promueven valores particulares, aunque más bien vagos, tales como la democracia, el federalismo, los derechos humanos y el bienestar de la sociedad.

Esta óptica enfocada en objetivos políticos particulares arroja luz sobre la naturaleza del arte de gobernar, el cual, como ha observado Mortati (2001), no puede ser reducido a las otras tres funciones constitucionales clásicas. Según este autor, la función de gobernar subsume las otras tres funciones en lugar de ser explicada a partir de ellas. De hecho, las tres funciones tradicionales obtienen su dirección solo a través de la mira de la propia función de gobernar, y esta trayectoria está determinada por los objetivos políticos fundamentales (Mortati, 1998: 117-204).

La noción de funciones no debe conducir a equívocos. Como se ha sugerido al contrastar nuestra aproximación con el constitucionalismo sociológico, la dimensión teleológica del arte de gobernar es moldeada por la acción política antes que por pura funcionalidad. No se trata de una distinción pedante, pues ella conlleva importantes consecuencias para la comprensión del proceso de ordenación constitucional. Es posible que una institución particular en un determinado orden constitucional posea el poder y la responsabilidad de dirigir la función de gobernar hacia la búsqueda de ciertos objetivos políticos fundamentales; sin embargo, ello es poco probable. Con la creciente complejidad de las estructuras constitucionales, se ha vuelto difícil o incluso imposible identificar la función de gobernar con un único objetivo o una única institución. En efecto, en vista de que la finalidad de gobernar una sociedad no se encuentra limitada a la supervivencia de esta (por ejemplo, el Estado presenta cierta forma ideal de comunidad), sino que incluye también la realización o preservación de determinados objetivos políticos fundamentales, resulta más preciso entonces buscar la teleología de la constitución material a lo ancho del espectro institucional, e incluso más allá todavía, en la dimensión de las relaciones sociales. En síntesis, la teleología de la constitución es material antes que formal y se encuentra en relación con todos los factores ordenadores de la constitución.

#### IV. LA CONSTITUCIÓN MATERIAL COMO OBJETO DE CONOCIMIENTO JURÍDICO

Las consideraciones desarrolladas hasta aquí son ofrecidas con la finalidad de demostrar el valor epistémico del estudio de la constitución material. En este análisis, el derecho constitucional formal no es un mero instrumento en las manos de las fuerzas políticas o sociales, pero tampoco es completamente autónomo. El derecho constitucional está inserto en las dinámicas materiales subyacentes, tanto sustentado como irritado por estas. En este sentido hay una clara cercanía entre la constitución material y la tradición del pensamiento del orden concreto, pero se le debe otorgar un marco material más dinámico y conflictual. La fuerza ordenadora del derecho permanecería vacía de no encontrarse sustentada en la unidad política, en instituciones relativamente poderosas y en las fuerzas sociales dominantes, al mismo tiempo de estar animada por un *telos* (o *teloi*) prevalente. A pesar de ello, la constitución material no es *lo que ocurre* en el sentido de un simple ocasionalismo, sino que más bien delinea las condiciones que hacen posible el surgimiento de un estado de cosas consistente en el orden constitucional. Estas condiciones pueden ser identificadas y examinadas como objetos de conocimiento jurídico.

Así las cosas, los factores ordenadores se sitúan en una relación interna con lo establecido por la constitución formal. El jurista no puede ignorar su formación, pues esos factores infunden vida en el ordenamiento constitucional y condicionan su desarrollo. Cada uno de ellos provee un sentido de dirección a las normas constitucionales, una dirección que es tanto jurídica como política. De esto se sigue que, contraponiéndose a aquellas versiones de constitucionalismo político que retratan la política y el derecho como inconmensurables, el análisis de la constitución material entiende que la relación entre derecho y política es interna. Y ello en el sentido de que el derecho no puede ser considerado simplemente como una correa de transmisión de decisiones políticas que son tomadas antes y fuera del orden jurídico. Contra lo postulado tanto por positivistas normativos como por decisionistas en cuanto a que las decisiones políticas más importantes sean tomadas antes o fuera del derecho, una vez que la formación de objetivos políticos fundamentales es vista a través de la dimensión material de la constitución, se evapora toda noción de un proceso político autónomo o de una toma ocasionalista de decisiones políticas. No hay nada ocasional ni puramente procedimental en la constitución material.

En segundo lugar, específicamente respecto al último factor ordenador, el nexo entre estructura constitucional y objetivo político, típico del Estado liberal, es desarticulado debido a que no existe una única determinación de un objetivo particular (que en el Estado liberal clásico consiste siempre en la protección de la libertad individual). En lugar de ello, esta cuestión está abierta a múltiples variaciones. No solo hay diferentes tipos de Estado en cuanto a distintas rutas para alcanzar la unidad política formal y sus estructuras institucionales, sino que también hay diferentes tipos de Estado en cuanto a los diversos objetivos políticos básicos que se persiguen.

Puesto que la constitución material está conformada por un notable conjunto de factores ordenadores, los cuales reflejan los contornos del desarrollo más amplio de la sociedad, no es posible asumir que cualquier forma de no cumplimiento del orden jurídico establecido constituye una forma de desuetudo o incluso de modificación de la constitución. Por este motivo, la constitución material no debe ser confundida con la idea de *derecho vivo* o de *constitución viviente*. Esta última es una noción mucho más flexible, que insiste en que el cambio social es mecánica (u orgánicamente) registrado por el orden jurídico, usualmente por medio de la interacción entre actores particulares y los tribunales. Una comprensión material de la constitución reconoce que el orden constitucional y social se encuentran en una relación interna (y a menudo crispada) entre sí, y que esto hace que la transformación constitucional resulte notablemente más demandante que la simple adaptación a las cambiantes circunstancias sociales.

El énfasis puesto en los factores ordenadores tampoco debería sugerir que el orden es fácilmente realizado dentro de los márgenes de la constitución material. Por el contrario, nuestra insistencia en el movimiento, el conflicto, el dinamismo, debería apuntar a que la unidad política depende de una variedad de fuerzas, frecuentemente antagónicas, que se combinan en el proceso de unificación política y de elaboración de instituciones, y en el movimiento en pos de los objetivos políticos fundamentales. Por esta razón, la constitución puede fortalecerse al institucionalizarse la contienda e incluso el conflicto material. Pero dicho conflicto *puede* volverse una amenaza, incluso para la propia existencia.

Para entender mejor este proceso, puede trazarse una distinción entre dos tipos de conflicto y observarse cómo se los entiende desde la perspectiva de la constitución material. Puede haber aquí un segundo uso epistémico. El primer tipo de conflicto, de ser adecuadamente institucionalizado, puede conducir a una mayor consolidación del orden constitucional. La constitución es mejorada si es capaz de administrar el conflicto y desplegar sensibilidad frente a las circunstancias sociales, particularmente aquellas que no pudieron haber sido previstas al momento de iniciarse el proyecto constitucional. Esto además permite a la constitución moldear la sociedad, abriendo espacios para nuevas instancias sociales y nuevos *inputs* de parte de la sociedad, lo cual a su vez concede cierta elasticidad y durabilidad a la constitución material. Esto no significa que cualquier cosa puede ser acomodada, pero el movimiento que anima a la constitución material, con su efecto de cascada sobre las instituciones, es posibilitado por este tipo de gestión del conflicto. Estos conflictos a menudo implican que las fuerzas sociales y políticas presionan contra los límites de las instituciones y los sujetos político-sociales, poniendo a prueba su capacidad para acomodar nuevas demandas. No obstante, este tipo de conflicto no necesita desafiar los objetivos políticos fundamentales del orden constitucional ni tampoco dar lugar necesariamente al surgimiento de nuevos sujetos constitucionales. En cambio, dirige la dinámica constitucional existente.

El segundo tipo de conflicto efectivamente amenaza a la constitución material, poniendo a prueba el centro normativo que se apoya en las fuerzas sociales y políticas dominantes. Esto sucede cuando la impronta dominante ya no es capaz de infundir efectos generales sobre toda la comunidad política. Tal puede ser el caso cuando las fuerzas gobernantes ya no se agrupan en torno a los mismos objetivos políticos o cuando existen contradicciones internas entre estos objetivos y no puede alcanzarse una solución de compromiso. Al ocurrir esto, los conflictos dejan de ser productivos y un cambio de largo alcance de la constitución material (y formal) se vuelve urgente. En esta etapa, el estado de excepción opera como una señal de que la constitución material y la relativa condensación de fuerzas políticas y sociales que la sustentan se

encuentran bajo una seria amenaza de disolución y se requiere de una intervención extraordinaria. En otras palabras, la excepción no es un evento imprevisible que amenaza desde afuera a la normalidad del orden jurídico, sino que, por el contrario, la excepción emana desde adentro cuando la constitución material se ve amenazada (Croce y Salvatore, 2016).

Si el estado de excepción es tenido por legítimo cuando persigue preservar la constitución material (Loughlin, 2010: 280), poco sentido tiene considerarlo como un momento extralegal, situado más allá del ámbito de conocimiento de los juristas constitucionalistas. Se encuentra, por el contrario, dentro del dominio del conocimiento jurídico. La misma lógica tiene lugar en otros casos en que el corazón de la constitución material está en juego. En el contexto de la Unión Europea, por ejemplo, esto fue visible en la confrontación entre los tribunales superiores nacionales acerca de la penetración del derecho de la Unión Europea dentro de los sistemas constitucionales nacionales. Enfrentados al riesgo de que ciertas medidas establecidas por el derecho de la Unión Europea pudieran desatar aspectos del tejido social y, en consecuencia, aspectos centrales de la identidad constitucional nacional, los jueces sintieron que debían fijar un límite a ser trazado siguiendo principios constitucionales fundamentales. El desarrollo de la doctrina de los *contralímites* por parte de algunos tribunales constitucionales nacionales puede ser leído como la actuación de un guardián respecto de los aspectos centrales de la constitución material del Estado parte, dependientes de la unidad política (identidad nacional), la autoridad institucional e, incluso, las relaciones sociales. Referirse a la constitución material (en lugar de a la formal) sirve de ayuda aquí para identificar los límites de la revisión o transformación constitucional. Pero esta apelación al guardián de la constitución no solo pueden hacerla los tribunales constitucionales, sino también otros actores formales e informales, tales como los Parlamentos e incluso la gente por sí misma a través tanto de movimientos sociales y partidos políticos como de referendos.

Mortati ofrece una útil reflexión acerca de la relevancia de estos conceptos límite. Para él, la constitución material representa un punto de entrada privilegiado para el análisis conceptual. Deja claro que la constitución material debe situarse en el corazón del análisis constitucional, debido a que la investigación del jurista sobre la base material del sistema jurídico no es solamente sociológica, sino genuinamente jurídica cuando ella se refiere a aquellos elementos del mundo social que el legislador debe sacar a la luz y que el sistema jurídico debe proteger a fin de que la comunidad sea *esa* comunidad (Mortati, 2007: 28).

Este reconocimiento del alcance material de los estudios constitucionales tiene conspicuas consecuencias. Al estudiarse el estado de excepción o la doctrina de los contralímites (así como otras figuras límite del derecho

constitucional, como el poder constituyente) a través del prisma de la constitución material, se enriquecen los estudios constitucionales al revelarse la base material de la relación entre derecho, política y sociedad. El concepto de constitución material captura la relación interna entre orden constitucional y sociedad, sin eludir su naturaleza conflictual. Por medio de esta dinámica sucede el cambio constitucional. Si la teoría constitucional ha de evitar el riesgo de volverse irrelevante en su abstracción, tendrá que lidiar con ello. Todavía más cuando estamos entrando en un período en que el constitucionalismo formal está comenzando a parecer divorciado de la realidad constitucional y el orden constitucional está, una vez más, amenazado por el cambio radical.

### Bibliografía

- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Arendt, H. (1968). *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt.
- Aristóteles (2005). *Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Balibar, E. (2002). *Politics and the Other Scene*. London: Verso.
- Beard, C. (1913). *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. New York: MacMillan. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/200174>.
- Bellamy, R. (2007). *Political Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490187>.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Blokker, P. y Thornhill, C. (comps.) (2018). *Sociological Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781316403808>.
- Castoriadis, C. (1997). *The Imaginary Institution of Society*. Boston: MIT Press.
- Christodoulidis, E. (2013). On the Politics of Societal Constitutionalism. *Indiana Journal of Global Studies*, 20, 629-663. Disponible en: <https://doi.org/10.2979/indjgloglegstu.20.2.629>.
- Cover, R. (1983). Nomos and Narrative. *Harvard Law Review*, 97, 4-68. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1340787>.
- Croce, M. y Salvatore, A. (2013). *The Legal Theory of Carl Schmitt*. Abingdon: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203096949>.
- (2016). After Exception: Carl Schmitt's Legal Institutionalism and the Repudiation of Exceptionalism. *Ratio Juris*, 29, 410-426. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/raju.12119>.
- Dyzenhaus, D. (1996). Hermann Heller and the Legitimacy of Legality. *Oxford Journal of Legal Studies*, 16, 641-666. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ojls/16.4.641>.
- Ewing, K. (2013). The Resilience of the Political Constitution. *German Law Journal*, 14, 2111-2132. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S2071832200002698>.
- Gauchet, M. (1999). *The Disenchantment of the World: A Political History of Religion*. Princeton: Princeton University Press.



- Ginsburg, T. y Simpsen, A. (comps.) (2014). *Constitutions in Authoritarian Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2427794>.
- Gramsci, A. (1971). *Selection from the Prison Notebooks*. London: International Publishers.
- Griffith, J. G. A. (1979). The Political Constitution. *Modern Law Review*, 42, 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1979.tb01506.x>.
- Grimm, D. (1995). Does Europe Need a Constitution. *European Law Journal*, 1, 282-302. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.1995.tb00033.x>.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms*. Boston: MIT Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7551/mitpress/1564.001.0001>.
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Heller, H. (2000). Political Democracy and Social Homogeneity. En A. Jacobson y B. Schlink (eds.). *Weimar: A Jurisprudence of Crisis* (pp. 256-264). Berkeley: University of California Press.
- Hirschl, R. (2004). *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Boston, Mass.: Harvard University Press.
- Kelsen, H. (2011). *Teoría pura del derecho*. Madrid: Trotta.
- Lassalle, F. (1919). Über Verfassungswesen. En *Gesammelte Reden Und Schriften* (pp. 30-62). Berlin: Singer.
- Loughlin, M. (2010). *Foundations of Public Law*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199256853.001.0001>.
- (2015). The Constitutional Imagination. *Modern Law Review*, 78, 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12104>.
- (2017). *Political Jurisprudence*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198810223.001.0001>.
- y Tschorne, S. (2016). Public Law. En M. Bevir y R. Rhodes (comps.). *The Routledge Handbook of Interpretive Studies* (pp. 324-337). Abingdon: Routledge.
- Marx, K. (1996). The Eighteenth Brumaire of Louis Napoleon. En *Later Political Writings* (pp. 31-126). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511810695.007>.
- Minkinen, P. (2015). Political Constitutionalism vs. Political Constitutional Theory: Law, Power and Politics. *International Journal of Constitutional Law*, 11, 585-610. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mot020>.
- Möllers, C. (2007). We are (afraid of) the people. En M. Loughlin y N. Walker (comps.). *The Paradox of Constitutionalism: Constitutional Power and Constitutional Form* (pp. 87-107). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199552207.003.0006>.
- Mortati, C. (1998). *La costituzione in senso materiale* (1940). Milan: Giuffré.
- (2001). *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*. Milan: Giuffré.
- (2007). *Una e indivisibile*. Milan: Giuffré.
- Müller, J. W. (2008). *Constitutional Patriotism*. Princeton: Princeton University Press.
- Negri, A. (1994). *Labor of Dionysus*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- (1999). *Insurgencias*. Bloomington: Indiana University Press.
- y Hardt, M. (2000). *Empire*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Neves, M. (2013). *Transconstitutionalism*. Oxford: Hart.

- Poole, T. (2015). *Reason of State*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316106099>.
- Posner, E. y Vermuele, A. (2011). *The Executive Unbound*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199765331.001.0001>.
- Poulantzas, N. (2004). *State, Power, Socialism*. London: Verso.
- Romano, S. (2017). *The Legal Order*. Abingdon: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315164519>.
- Schmitt, C. (2006). *The Norms of the Earth*. New York: Telos Press.
- Streeck, W. (2011). Taking Capitalism Seriously: Towards an Institutional Approach to Contemporary Political Economy. *Socio-Economic Review*, 9, 137-167. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/set/mwq028>.
- Teubner, G. (2012). *Constitutional Fragments*. Oxford: Oxford University Press.
- Thornhill, C. (2011). *A Sociology of Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511895067>.
- Waldron, J. (1999). *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198262138.001.0001>.
- White, J. (2019). *Politics of Last Resort*. Oxford: Oxford University Press.
- Wilkinson, M. (2010). Is Law Morally Risky: Alienation, Acceptance and Hart's Concept of Law View. *Oxford Journal of Legal Studies*, 20, 441-466. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ojls/gqq014>.
- Wolin, S. (1996). The Liberal/Democratic Divide: on Rawl's Political Liberalism. *Political Theory*, 24, 97-119. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591796024001006>.

# MUJERES Y PROCESOS CONSTITUYENTES CONTEMPORÁNEOS: RETOS Y ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN

Women and contemporary constitution-making:  
Challenges and strategies of participation

RUTH RUBIO MARÍN

Universidad de Sevilla

rrubio@us.es

## *Cómo citar/Citation*

Rubio Marín, R. (2020).

Mujeres y procesos constituyentes contemporáneos:  
retos y estrategias de participación.

*Revista de Estudios Políticos*, 187, 43-69.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.02>

## **Resumen**

Partiendo de los giros participativos que el constitucionalismo y la agenda de empoderamiento de las mujeres experimentan a partir de los años noventa, el artículo analiza su creciente participación en los procesos y órganos de elaboración constitucional, así como su participación en procesos constituyentes en otros ámbitos, principalmente a través de la movilización de la sociedad civil. Tomando ejemplos del constitucionalismo global contemporáneo en distintas áreas geográficas, el artículo ilustra las nuevas posibilidades que el constitucionalismo participativo abre para las mujeres, así como la tipología de retos que siguen enfrentando y de estrategias que desarrollan para superarlos y para lograr que su participación se traduzca en poder real y efectivo dentro de los espacios de creación constitucional, tanto oficiales como informales.

## **Palabras clave**

Proceso constituyente; poder constituyente; mujeres; participación; movilización; sociedad civil; constitucionalismo participativo; género.

**Abstract**

Starting from the participatory turn experienced by both constitutionalism and women's empowerment agenda since the 90s (Section I), the article analyses women's growing participation in constitution-making institutions and processes around the world, as well as their participation in other domains of constitution-making, mainly through civil society. Drawing from a wide set of contemporary examples in different regions of the world, it illustrates possibilities that participatory constitutionalism is opening up for women as well as the challenges that women still encounter and the strategies they develop in trying to overcome them and ensure their participation in constitution-making processes as well as the translation of that participation into effective and transformative power both inside and outside official spaces of constitution-making.

**Keywords**

Constitution-making; constituent power; women; participation; mobilization; civil society; participatory constitutionalism; gender.

**SUMARIO**


---

I. INTRODUCCIÓN: EL CONSTITUCIONALISMO, LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SUS RESPECTIVOS GIROS PARTICIPATIVOS. II. LAS MUJERES Y SU PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LAS INSTANCIAS ENCARGADAS DE ELABORAR LA CONSTITUCIÓN: 1. Obstáculos para la participación de las mujeres en los cauces formales de elaboración constitucional. 2. Dificultades para traducir la presencia en poder transformador. III. PARTICIPACIÓN CONSTITUYENTE DE LAS MUJERES FUERA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUYENTES: 1. Obstáculos para la participación de las mujeres fuera de los cauces formales de elaboración constitucional. 2. Condiciones para traducir la participación en influencia, poder y agenda de transformación. IV. CONCLUSIONES. *Bibliografía*.

---

## I. INTRODUCCIÓN: EL CONSTITUCIONALISMO, LA IGUALDAD DE GÉNERO Y SUS RESPECTIVOS GIROS PARTICIPATIVOS

Dentro del constitucionalismo comparado no ha habido suficiente reflexión hasta la fecha acerca de las implicaciones teóricas y prácticas de la secular exclusión de la mujer de los procesos constituyentes, que solo de forma paulatina y aún insuficiente el constitucionalismo contemporáneo está logrando superar en parte gracias a sus nuevas formas participativas de expresión. Se parte de la premisa de que la autoridad de una constitución deriva necesariamente del pueblo como expresión clara del principio de soberanía popular y su postulado central según el cual la autoridad política reside en última instancia en la voluntad política o el consentimiento del pueblo. Dicha autoridad se ha solido ejercer, sin embargo, de manera indirecta a través de los mecanismos de la democracia representativa. Solo en las últimas décadas se ha abogado por «un proceso popular, cívico o democrático de creación constitucional» (Blokker, 2016: 40), con el objetivo de rescatar al constitucionalismo del ámbito de la «alta política» (Hart, 2003: 10). Nace así la idea de un «constitucionalismo participativo» como proyecto con vocación de brindar a los ciudadanos de a pie la oportunidad de trascender lo simbólico e indirecto para poder deliberar y decidir de forma directa sobre la constitución de su país, «a modo de manifestación tangible de su participación en el contrato social» (Wallis, 2014: 15)<sup>1</sup>, abriéndose nuevas

---

<sup>1</sup> Me atribuyo las traducciones al castellano contenidas en este artículo.

vías para la inclusión constituyente de los sectores de la población históricamente silenciados, entre ellos las mujeres.

El constitucionalismo participativo combina nuevas formas de representación, consulta, ratificación y supervisión popular a distintos niveles y avanza la tesis de que la participación popular debe considerarse en términos más amplios que los que ofrecen las modalidades clásicas: la participación ciudadana en la elección de los miembros de los órganos encargados de debatir y aprobar la constitución y, en su caso, la participación a través de un referéndum final de ratificación. Proliferan nuevos mecanismos de participación entre los que destacan los programas populares de educación cívica para capacitar a la ciudadanía; la búsqueda de estrategias a nivel nacional y supranacional para incidir en los partidos políticos y en los miembros de las asambleas constituyentes; los foros públicos de debate y las reuniones para presentar en papel o de forma telemática comunicaciones al órgano constituyente, además de las campañas de publicidad en los medios de comunicación (Blount, 2011: 30).

No es de extrañar, pues, que las justificaciones en pos de una mayor participación ciudadana en los procesos constituyentes hayan solido apelar a los postulados de la teoría democrática participativa. Esta teoría, que se articula entre los años sesenta y ochenta inspirándose en los movimientos sociales que explosionaron después de la Segunda Guerra Mundial, buscaba reemplazar la concepción minimalista y representativa de la democracia dominante hasta aquel momento, enfatizando la importancia de una mayor participación ciudadana y de una concepción más amplia de lo político. Se trataba, por tanto, no solo de incrementar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, sino también de ampliar el abanico de personas capaces de participar, su influencia directa en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como el compromiso ciudadano con la democracia y, en última instancia, la legitimidad de esta (Barber, 2003; Pateman, 1970; Wolin, 2016).

Trasladado al ámbito del constitucionalismo, los debates en torno a la democracia participativa resaltan los beneficios de la participación, tanto para la constitución como para quien participa. Se recalca que el proceso de elaboración constitucional cuenta con mayor legitimidad cuando diversas fuerzas sociales confluyen (Wallis, 2014; Voigt, 2004) para debatir sobre el conjunto de problemas, conflictos, preferencias, intereses y necesidades que suele acompañar a los debates constitucionales (Hart, 2003: 10). Además, se defiende que un proceso de toma de decisiones participativo conlleva ganancias epistémicas a la hora de plantear soluciones innovadoras, enriqueciendo así aquellas provenientes de ámbitos elitistas con el conocimiento, las experiencias y las ideas del público en general (Banks, 2008: 1050). También se señalan los posibles beneficios en términos de sostenibilidad del orden constitucional,

sobre todo cuando el proceso de elaboración constitucional se percibe y estructura como un proceso de construcción de paz o de la nación para superar un pasado autoritario o un conflicto violento en sociedades profundamente divididas (Wallis, 2014: 27-28).

En lo que concierne a los grupos históricamente marginados y en la medida en que la participación ciudadana conlleva tanto el acceso a información como la provisión de educación que posibilitan la participación en debates políticos, se afirma que el constitucionalismo participativo desempeña un importante papel en el proceso de «ciudadanización», mediante el cual «los individuos se convierten en ciudadanos que toman conciencia de sus derechos y responsabilidades, muestran interés por su gobierno y buscan oportunidades de cara al futuro para la participación política» (Wallis, 2014: 28). Siendo así, más allá del impacto real que pueda tener la participación ciudadana en el texto resultante, el constitucionalismo participativo, se argumenta, resultaría intrínsecamente beneficioso para los grupos tradicionalmente marginados entre los que se incluyen los pobres, las minorías étnico-culturales y raciales, los pueblos indígenas o las mujeres (Hart, 2003: 3). Con respecto a estas, entendemos que la exclusión fundacional de las mujeres en el constitucionalismo moderno y su inclusión gradual y reciente en los procesos constituyentes a escala global alcanza un significado adicional y específico puesto que el constitucionalismo ilustrado descansaba sobre el silenciamiento político de las mujeres, siendo expresión escrita de un contrato «sexual» y no solo «social», generador de dos esferas separadas con un fuerte componente de género, así como de dos modelos correspondientes de ciudadanía —la activa-pública-masculina frente a la pasiva-doméstica-femenina— (Pateman, 1988).

A la vista de esta exclusión constitucional originaria de la mujer no puede sorprender que, a lo largo de la historia, el agente principal detrás de los grandes procesos de creación y reforma constitucional y de la expansión de prácticas participativas hayan sido, con frecuencia, los movimientos en favor de la democratización y las luchas anticoloniales y no tanto los movimientos feministas (Hart, 2003: 11). En realidad, las mujeres se han mostrado con frecuencia escépticas frente al constitucionalismo y a sus «elevadas promesas de democracia, representación e igualdad» (Dobrowolsky y Hart, 2003: 2). En la medida en que dicha participación ha tenido lugar, se ha canalizado más a través de la sociedad civil y de iniciativas de base que mediante su presencia en los órganos e instancias designados o elegidos oficialmente para la elaboración del texto constitucional, órganos en los que siempre las mujeres han estado numéricamente infrarrepresentadas.

Conviene recordar que la igualdad constitucional de las mujeres no se consagró de forma generalizada hasta después de la Segunda Guerra Mundial, mediante el reconocimiento constitucional de la igualdad de derechos entre

mujeres y hombres y/o del derecho a la no discriminación por razón de sexo. Pero también que esta proclamación tampoco condujo al empoderamiento político igualitario de las mujeres y que, incluso en aquellos pocos países pioneros en los que las mujeres obtuvieron el voto a finales del siglo XIX o inicios del siglo XX, como Finlandia o Dinamarca, se tardó casi sesenta años más en superar el umbral del 20 % de escaños parlamentarios (Rubio-Marín, 2014: 12). Vemos que no es hasta finales de la década de los ochenta y, sobre todo a partir de mediados de los noventa, en el contexto de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing, cuando se articula una preocupación global por la infrarrepresentación política, sistemática y persistente de las mujeres. Con el tiempo, dicha preocupación se traduciría en un «giro participativo» tanto en el discurso como en el movimiento a favor de la igualdad de género (Kymlicka y Rubio-Marín, 2018).

Este giro participativo refleja un cambio de paradigma en lo que respecta a la igualdad de género que, yendo más allá del discurso de los derechos y oportunidades de los que disfrutaban o no las mujeres, enlaza con la teoría de la democracia participativa arriba reseñada: es la propia legitimidad del sistema democrático y del Estado, en general, la que se ve comprometida por la infrarrepresentación crónica de la mitad de la población en la toma de decisiones políticas. El enfoque participativo, referido a veces en términos de democracia paritaria, no implica abandonar este marco de derechos. Más bien trataría de complementarlo con un enfoque centrado en la legitimidad democrática, según el cual la infrarrepresentación de las mujeres plantea cuestiones específicas en relación con la legitimidad democrática que también requieren la adopción de medidas correctivas, destinadas a conseguir la incorporación igualitaria de las mujeres al espacio público, político y, en general, a las esferas de poder, fundamentalmente por las implicaciones prácticas y simbólicas de dicha incorporación. Se favorecería así la inclusión de los intereses y perspectivas de las mujeres, así como la subversión de la tradición de las esferas separadas (pública-privada) sobre las que se asienta el Estado moderno y, con ello, los estereotipos de género (Rubio-Marín y Rodríguez Ruíz, 2007, 2008, 2009).

El enfoque participativo del empoderamiento de la mujer se ha encarnado de manera paradigmática en la adopción de cuotas electorales para garantizar su participación parlamentaria, fenómeno que ha sido objeto de amplio análisis en la doctrina y en los estudios comparados (Dahlerup 2006; Krook 2009; Lépinard y Rubio-Marín, 2018). La reciente y creciente demanda por parte de las mujeres de formar parte del proceso constituyente debe sin embargo verse también como una manifestación del mismo fenómeno, pues está íntimamente relacionada con su despertar participativo. De hecho, el comienzo de la expansión global de las cuotas de género durante la segunda mitad de los años ochenta, y sobre todo de los noventa, coincide con el inicio de la movilización de las mujeres en aras de su participación en procesos



constituyentes de manera más que simbólica, en línea con los dictados del constitucionalismo participativo.

La coincidencia temporal entre el giro participativo del constitucionalismo y el despertar participativo de las mujeres merece atención. Ambos procesos están intrínsecamente conectados a través de la creciente preocupación por la legitimidad democrática y engarzan con intentos de redefinición de los parámetros democráticos en términos más inclusivos. El presente artículo no pretende, sin embargo, analizar todas las expresiones del constitucionalismo participativo ni del giro participativo en la igualdad de las mujeres, sino que se centra de forma específica en la participación de las mujeres en procesos constituyentes, analizando su creciente participación en los procesos y órganos de elaboración constitucional (sección II), así como, sobre todo, su participación en otros ámbitos, principalmente a través de la movilización en la sociedad civil (sección III). El artículo ilustra la forma en que el silenciamiento político histórico de las mujeres (incluida su exclusión de los procesos constituyentes), así como el legado de dicha exclusión en la actualidad, nos permite entender los retos que siguen enfrentando en la actualidad las mujeres a la hora de participar y las estrategias que tratan de desarrollar para superarlos y poder traducir su participación en poder real y efectivo dentro de los espacios de creación constitucional, tanto oficiales como informales.

## II. LAS MUJERES Y SU PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LAS INSTANCIAS ENCARGADAS DE ELABORAR LA CONSTITUCIÓN

Como se ha señalado arriba, hasta la fecha y de forma global, la participación de las mujeres ha tenido lugar más fuera que dentro de los órganos formales de creación constitucional. Estos últimos, que siguen dependiendo en gran medida de las formas tradicionales de representación política, han permanecido en su mayoría dentro del alcance del poder de políticos varones. En efecto, las asambleas constituyentes han estado formadas principalmente por padres fundadores, dejando fuera a las madres fundadoras, salvo en contadas excepciones (Frevet, 1989; Pezzini, 2007; Ventura Franch, 1999). De hecho, a nivel global y hasta la década de los noventa, la representación de mujeres en dichos órganos no excedió nunca el 5-10%<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Valga el ejemplo de las Cortes constituyentes españolas, en las que solo veintiuna mujeres fueron elegidas al Congreso (es decir, solo el 6%), mientras que el Senado contaba solo con cuatro mujeres electas a las que habría que sumar dos por designación real (Sevilla, 2006: 44). Ni una sola mujer participó en la ponencia que

En las dos o tres últimas décadas, sin embargo, la presencia de mujeres en los órganos de creación constitucional es cada vez más significativa. Solo en las últimas décadas se llega por primera vez a superar en algunos casos el umbral del 20 % de representación femenina en las asambleas constituyentes y/o las comisiones de revisión o redacción constitucional (Tamaru y O'Reilly, 2018). Aunque no estamos aún en condiciones de afirmar que se trate de una tendencia del todo generalizada, el actual incremento del número de mujeres en los órganos constituyentes parece reflejar la tendencia al alza de su presencia en los Parlamentos, así como el creciente número de voces que desde la tercera ola de democratización de los años noventa vienen exigiendo una mayor participación democrática a nivel global (Tamaru y O'Reilly, 2018: 4). Dicho incremento, sin embargo, también responde a la movilización en aumento de las mujeres para exigir el lugar que les corresponde, movilización que ha venido acompañada por parte de actores y compromisos internacionales en pos del empoderamiento de la mujer. En algunos escenarios, la presencia masiva y/o súbita de mujeres en los órganos constituyentes se ha visto incrementada por la muerte o la huida en masa de los varones en contextos de post-conflicto, como en el caso de Ruanda y Camboya (Blount, 2011: 42). Otras veces, dicho aumento se ha visto favorecido por la adopción previa de cuotas electorales de género, algunas incluso específicas para el proceso de creación constitucional.

En Uganda, por ejemplo, en el proceso que dio lugar a la Constitución de 1995, el 75 % de los 284 delegados de la Asamblea Constituyente aproximadamente fueron elegidos de forma directa, pero algunos escaños quedaron reservados específicamente para mujeres, siendo las dirigentes locales las encargadas de elegir a una mujer en cada uno de los 39 distritos del país (Blount, 2011: 42). En Túnez, una ley de paridad aprobada en 2011, que exigía que los partidos políticos presentaran listas con un 50 % de mujeres, alternándose con hombres en un *sistema cremallera*, dio como resultado la presencia de 49 mujeres de un total de 217 miembros (es decir, el 27 %) en la Asamblea Constituyente entre los años 2011 y 2014. En Nepal, la aplicación de una cuota de género en las elecciones a la Asamblea Constituyente de 2008 (aprobada en la Constitución provisional de 2007) también contribuyó a que la representación femenina aumentara considerablemente, llegando al 33 % en la primera

---

redactó el proyecto original, a diferencia de lo que sucediera en el proceso constituyente de 1931, en el que Clara Campoamor sí se integró en la comisión parlamentaria que redactó el proyecto de Constitución (Gómez Fernández, 2017: 49). Ninguna mujer fue portavoz de ninguno de los grupos parlamentarios y solo una mujer se integró, a petición propia, en la Comisión de la Constitución (Sevilla, 2006: 81-194).

Asamblea Constituyente, que fracasó, y al 30 % en la Asamblea Constituyente de 2013 que fue la que finalmente aprobó el texto constitucional de 2015 (Tamaru y O'Reilly, 2018: 12). De forma reciente, observamos cómo se está recurriendo a las cuotas de género para garantizar una composición de género equilibrada en los propios órganos de redacción constitucional<sup>3</sup>.

En algunos de los casos más recientes de elaboración constitucional participativa se han propuesto formas más directas de participación ciudadana en los órganos de enmienda constitucional. Estas experiencias han propiciado que las mujeres vayan acercándose cada vez más a la verdadera paridad participativa. La convención constitucional de Irlanda (celebrada entre 2012 y 2014), cuyo objetivo era redactar un informe sobre ocho cuestiones para sopesar si debían ser objeto de reforma constitucional a través de referéndum, da buena cuenta de ello (Suteu, 2017). La Convención constó de 100 miembros: dos tercios de ellos «ciudadanos comunes», seleccionados al azar de entre un grupo de ciudadanos voluntarios con derecho a voto (representantes, por tanto de la sociedad irlandesa en general); de un tercio políticos, nombrados por los partidos en función de su representación en el Parlamento, y un presidente. Al final, la Convención contó con 51 hombres y 49 mujeres, 33 seleccionadas al azar y 16 designadas por partidos políticos (Suteu, 2017). También en Islandia (Landemore, 2020), la comisión encargada de redactar la (en último término fallida) nueva Constitución estaba compuesta por ciudadanos comunes. En ella figuraron 10 mujeres y 14 hombres, cumpliendo así con el 40 % de representación mínima de cada sexo, según lo legalmente establecido.

## 1. OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS CAUCES FORMALES DE ELABORACIÓN CONSTITUCIONAL

A pesar del aumento progresivo en las cifras, las mujeres siguen enfrentándose a retos específicos en el seno de los órganos de elaboración constitucional. Así, a la tradicional exclusión de las mujeres de las instituciones representativas se suman una serie de obstáculos que impiden que lleguen a estar o a ejercer poder efectivo dentro de los órganos constituyentes. En ocasiones, las divisiones internas dentro de los propios colectivos de mujeres han impedido su acción conjunta, dificultando que estas, particularmente aquellas

<sup>3</sup> En Kenia, la Ley de Revisión (1997), que se aprobó para organizar la redacción de la nueva Constitución, estableció la igualdad de género como principio en la designación de los miembros de la Comisión de Revisión de la Constitución. Según establece, el 30 % de los comisarios de la revisión constitucional serían mujeres (Kabira, 2015: 11; Cottrell y Ghai, 2007).

comprometidas con la causa feminista, alcanzasen una representación significativa en las asambleas constituyentes. Tal fue el caso de Colombia, donde las feministas intentaron organizarse para conseguir que la Asamblea Constituyente que condujo a la Constitución de 1991 incluyera a mujeres que abanderaran su causa, pero fracasaron al no poder superar una disputa interna, de largo recorrido, entre dos corrientes históricas del feminismo: la corriente de acción autónoma y la de doble militancia en colaboración con los partidos políticos (Lemaitre, 2019).

Incluso en algunas situaciones en las que las mujeres que participaban en los órganos constituyentes estaban de acuerdo en que era necesario promover una agenda común, las divergencias respecto a lo que dicha agenda debía contener han dado al traste con el propósito, como hasta cierto punto fue el caso de Túnez (De Silva de Alwis *et al.*, 2017: 98). En todo caso, es importante señalar que la mera presencia de mujeres, esto es, su mera representación numérica, no ha solido garantizar que sus propuestas, incluso cuando lograban ser consensuadas, generaran agendas de cambio. En muchos casos, las mujeres elegidas resultaban ser poco representativas de las aspiraciones transformadoras de los grupos feministas de base<sup>4</sup>. En Egipto, por ejemplo, el número de mujeres incluidas en la Asamblea Constituyente que condujo a la Constitución de 2012, adoptada bajo el Gobierno de la Hermandad Musulmana (un 7% del total de miembros), fue de cuatro, de las cuales tres (de ideología islamista) prácticamente no participaron. Solo una, Manal el Tibb, contaba con una trayectoria relacionada con la defensa de los derechos de las mujeres<sup>5</sup>. Por ello,

---

<sup>4</sup> De las veintiuna mujeres elegidas al Congreso en las Cortes Constituyentes españolas en 1978, solo tres eran consideradas feministas por el movimiento (Sevilla, 2006: 44). En general, reina el consenso de que el proceso constituyente español se hizo sin perspectiva de género a pesar de que, a la sazón, los movimientos de mujeres reivindicaban la legalización del divorcio y el aborto, así como la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, nada de lo cual mereció especial reflejo constitucional (Balaguer, 2005: 18-19). Ni en los partidos políticos que lideraron el proceso constituyente había, por lo general, figuras femeninas fuertes que la opinión pública asociara al ideario feminista, ni en el discurso político se identificaban una corriente clara de alegatos feministas más allá de algunos reclamos que fueron incorporados por el Partido Comunista y, en menor medida, el Partido Socialista (Sevilla, 2006: 36). De hecho, a diferencia del debate constituyente del 1931 (recordado por el debate en torno al sufragio femenino), de la redacción de la Constitución de 1978 el único debate sobre la igualdad que se recuerda es el del acceso de hombres y mujeres a la sucesión de la Corona (Gómez Fernández, 2017: 49).

<sup>5</sup> En el proceso de elaboración de la Constitución de 2013 había cinco mujeres que representaban el 10% del comité constitucional. Desde un punto de vista descriptivo,

desde la doctrina se ha defendido la importancia de que más representantes de los organismos de la sociedad civil que abanderan los derechos de las mujeres, así como de abogadas defensoras de la agenda feminista, tengan garantizadas formas de incidencia en procesos constituyentes (Katz, 2012: 107) para formar una base amplia y, a ser posible, «interseccional» (Katz, 2012: 116).

## 2. DIFICULTADES PARA TRADUCIR LA PRESENCIA EN PODER TRANSFORMADOR

No es de esperar que el aumento de la representación descriptiva no se traduce de forma automática en un aumento proporcional de la «voz deliberativa de las mujeres (su participación discursiva)» ni de su «autoridad (su influencia percibida)» (Karpowitz *et al.*, 2012: 533), sobre todo mientras las mujeres sigan representando una minoría numérica en los respectivos órganos. Del proceso constitucional sudafricano se ha dicho, por ejemplo, que las delegadas no pudieron participar de forma efectiva y que encontraron restricciones, entre las que cabe citar: la necesidad de alinearse con la posición oficial del partido; su relativa debilidad dentro de los partidos; las dificultades para proponer cuestiones de género en un ambiente poco conducente o incluso hostil, así como la falta de experiencia y de conocimientos técnicos jurídicos (Albertyn, 2017: 64). Se sabe también que en la asamblea constituyente de Afganistán en 2003, el 20 por ciento de los 500 delegados fueron mujeres, al igual que siete de los 35 miembros de la Comisión Constitucional, pero que los señores de la guerra intimidaban a las mujeres limitando su participación política efectiva (Katz, 2012: 206).

Los estudios acerca de la composición de género de los órganos deliberativos plantea la hipótesis de que cuanto menor sea el número de mujeres en un grupo, menor será su grado de participación proporcional y de influencia y, por tanto, mayor resultará la brecha de género (Karpowitz *et al.*, 2012: 533). Tres son las razones fundamentales que avalan dicha hipótesis. Primero, estar en minoría numérica degrada el estatus de las mujeres en el grupo y, por consiguiente, mina su participación y autoridad en la discusión grupal. Segundo, se sostiene que las mujeres hablan menos cuando el grupo contiene menos mujeres debido a los sesgos de género que permean las normas de interacción, siendo así que los hombres suelen mostrar características estereotípicamente

---

esta cifra supuso una ligera mejoría con respecto al comité de redacción de 2012, en el que las mujeres tenían el 7% de los escaños. Sin embargo, desde un punto de vista sustantivo, la diferencia fue enorme. De las cinco mujeres elegidas para participar en la Asamblea Constituyente, al menos cuatro contaban con una trayectoria de peso en la defensa de los derechos de las mujeres (Tadros, 2019).

masculinas de «afirmación individual, competitividad y supremacía», dominando por ello la escena deliberativa (Karpowitz *et al.*, 2012: 533).

Por último, la posición de desventaja que sufren las mujeres podría intensificarse cuando, como en el caso que nos ocupa, se debaten cuestiones políticas que son tradicionalmente considerados temas «masculinos» (Karpowitz *et al.*, 2012: 534), fenómeno que también fomentan los medios de comunicación cuando a la hora de informar sobre la evolución de los procesos constituyentes entrevistan sobre todo a hombres (Tamaru y O'Reilly, 2018: 51). Por todo ello, se ha dicho que las mujeres se beneficiarían más de tener sus propios espacios de debate, sus «enclaves» femeninos de discusión (Karpowitz *et al.*, 2009: 579) para concretar sus deseos e intereses específicos antes de defenderlos ante el resto del grupo.

Desde la literatura sobre mujeres y procesos constituyentes se han sugerido formas adicionales para aumentar las posibilidades de que se escuche realmente a las mujeres. Primero, las reglas de toma de decisiones pueden jugar a favor o en contra de las mujeres, siendo las reglas de carácter consensuado y el método colaborativo más favorables a su participación (Katz, 2012; Karpowitz *et al.*, 2012). Otros aspectos relevantes incluyen la conformación física del espacio, las reglas para el turno de palabra, el procedimiento para la designación de los presidentes y el tamaño de los comités de trabajo, habiéndose comprobado que las mujeres suelen sentirse más cómodas, y por lo tanto son más eficientes, en comités más pequeños (Katz, 2012: 113). Una participación significativa también dependería de los horarios de trabajo y de su compatibilidad con las obligaciones familiares, que en muchas sociedades recaen de forma específica sobre las mujeres. La persecución de las agresiones, el acoso y los ataques, tanto físicos como a su reputación, que sufren tanto mujeres activistas como políticas con preocupante frecuencia sería otra de las claves (Tamaru y O'Reilly, 2018: 51).

### III. PARTICIPACIÓN CONSTITUYENTE DE LAS MUJERES FUERA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUYENTES

Como se ha señalado arriba, la participación constitucional de las mujeres ha tenido lugar más fuera que dentro de los órganos constitucionales, y se ha articulado sobre todo desde la sociedad civil (Dobrowolsky y Hart, 2003: 2), aunque el escepticismo también ha estado presente. En particular, las mujeres han rechazado abiertamente oportunidades de participación cuando tenían buenas razones para suponer que su causa estaba siendo objeto de instrumentalización. Por ejemplo, el colectivo boliviano Mujeres Creando, radical y autónomo, se mostró altamente crítico frente a la Asamblea Constituyente y, en

general, al Gobierno de Morales, de quien sospechaban que quería instrumentalizar la causa de la igualdad de género únicamente en aras de consolidar su poder (Rousseau, 2011: 21). También en Iraq hubo activistas que denunciaron la ocupación extranjera y se negaron a participar en los procesos constituyentes que, auspiciados por los EE. UU., les eran presentados como oportunidad para avanzar en la igualdad de las mujeres (Efrati, 2019).

Parece, sin embargo, que en general allí donde han surgido posibilidades de reforma y de incidencia, las mujeres se han inclinado por aprovecharlas, aun si ello implicaba aceptar la dudosa legitimidad de ciertos procesos. En Marruecos, por ejemplo, en 2011 las asociaciones feministas tradicionales aprovecharon la oportunidad de participar en lo que consideraban una reforma dirigida por la monarquía, distanciándose así del movimiento del 20 de febrero, que exigía una nueva constitución verdaderamente democrática, conscientes de que, a pesar de las deficiencias, se trataba de una oportunidad histórica para conseguir que la igualdad entrara en la Constitución (Borrillo, 2019).

En su deseo de movilizarse, mujeres de todo el mundo han ido encontrando cada vez más apoyo, tanto por parte de organizaciones regionales e internacionales como de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales<sup>6</sup>, así como de eventos como las conferencias mundiales de Naciones Unidas sobre la mujer que han servido de catalizadores (Hart, 2003: 10). También abundan los ejemplos de organizaciones y plataformas creadas a escala nacional por colectivos de mujeres de todo el mundo para participar en la materialización de aspiraciones constitucionales. En Sudáfrica, una Coalición Nacional de Mujeres (WNC, por sus siglas en inglés) fue creada en 1992 bajo el liderazgo de mujeres previamente involucradas en la lucha por la liberación del régimen del *apartheid* para intervenir en el proceso de redacción de la nueva Constitución democrática, hasta ese momento dominado por los hombres. La Coalición se dio a si misma el papel de «coordinar una campaña nacional para la capacitación de mujeres que recopilara y difundiera información sobre las necesidades y aspiraciones de las mujeres y que las aunara para formular y adoptar una Carta que afianzara la igualdad de las mujeres en la nueva Constitución» (Murphy, 2003: 32). Existen otros precedentes interesantes. Así, desde principios de los ochenta y durante la década de los noventa en Canadá el movimiento de mujeres, en general, y el movimiento de mujeres

<sup>6</sup> Entre ellas se encuentran organizaciones como International IDEA; la Organización Internacional de Francofonía; el Instituto de Paz de los Estados Unidos (ISIP, por sus siglas en inglés); Democracy Reporting International; el Grupo de Derecho Internacional Público y Política; Interpeace y la Fundación Max Planck para la Paz Internacional y el Estado de Derecho (Murray y Wittke, 2017: 122-123).

aborígenes en particular, fue el motor de muchas de las luchas constitucionales (Dobrowolsky y Hart, 2003: 3). Y en Nicaragua, centenares de mujeres tomaron las calles en 1986 en protesta por el lenguaje sexista del primer proyecto constitucional (Morgan, 1990: 19).

En muchos contextos nacionales, una de las estrategias de movilización utilizada por las mujeres ha consistido en redactar su propia constitución, concretando en ella sus necesidades y aspiraciones de las mujeres, objetivo que con frecuencia parece haber estimulado la creación de coaliciones entre distintos colectivos. En Bolivia, por ejemplo, la plataforma Mujeres Presentes en la Historia fue el resultado de más de cuatrocientos talleres y reuniones por todo el país, y contaba con unas veinte mil mujeres en representación de unas mil organizaciones de mujeres tanto indígenas como mixtas con el objetivo de elaborar una propuesta constitucional integral (Rousseau, 2011: 22). A su vez, la Coalición de Organizaciones Feministas Egipcias creó el documento *Mujeres escribiendo su constitución* para transmitir las perspectivas de las organizaciones de base sobre el conjunto de derechos a los que las mujeres aspiraban en el momento constituyente (Kamal, 2015).

A menudo, las iniciativas feministas en el marco de procesos constituyentes han servido para canalizar consultas a gran escala en comunidades urbanas y rurales con el objetivo de articular una serie de demandas que fueran representativas de las verdaderas aspiraciones de las mujeres. Este fue el caso en Egipto, donde la Alianza Árabe para las Mujeres agrupó a veintisiete socios para organizar una consulta en la que participaron tres mil grupos de las provincias (Morsy, 2014: 220; Kamal, 2015). La movilización de mujeres ha requerido en ocasiones la creación de espacios de conversación exclusivos o preferentes para ellas. Así, en Bolivia las mujeres indígenas se integraron plenamente en el movimiento indígena, pero a la vez consiguieron crear asociaciones exclusivamente de mujeres, como por ejemplo la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa, más conocida como «las bartolinas» (Rousseau, 2011: 17).

## 1. OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES FUERA DE LOS CAUCES FORMALES DE ELABORACIÓN CONSTITUCIONAL

Incluso en aquellas experiencias en las que se han abierto cauces formales de participación para la sociedad civil, las mujeres que no participan en calidad de parlamentarias y/o juristas suelen encontrar enormes dificultades para involucrarse activamente, algo a lo que no puede ser ajeno el legado histórico de su privación de derechos y de su subordinación política. Para contrarrestarlas, iniciativas de educación cívica y sensibilización han solido acompañar a los intentos de incluir las voces de las mujeres, siendo, con



frecuencia, las propias mujeres quienes las han liderado (Morgan, 1990: 19), contribuyendo a que las voces de otros colectivos marginados se unieran (Tamaru y O'Reilly, 2018: 21).

Obstáculos de carácter socioeconómico o cultural, como el analfabetismo, no son fáciles de superar, pero en muchas partes del mundo han acabado propiciando estrategias de divulgación creativas e innovadoras (Katz, 2012: 115). En lugares como Eritrea, por ejemplo, donde el analfabetismo supera el 80 %, se llevaron a cabo iniciativas de divulgación menos tradicionales a través de canciones, poesía, teatro itinerante y cuentos, también en lenguas vernáculas, mientras que en Somalia, donde los riesgos vinculados a la seguridad dificultaban el activismo ciudadano, se recurrió al uso de mensajes de texto (Suteu y Draji, 2015: 115). Qué duda cabe de que en el presente y futuro inmediato las redes sociales pueden ser de enorme utilidad a la hora de difundir información relevante (Landemore, 2019).

El grado de centralización/descentralización geográfica de cada proceso también condiciona el grado de dificultad a la hora de que las mujeres, en general, y de algunos colectivos, en particular, puedan participar. En Túnez, por ejemplo, aunque la Asamblea Nacional Constituyente publicó todos los debates en su página web, la accesibilidad al proceso varió mucho entre el centro y la periferia porque la gente del interior del país tuvo menor ocasión de involucrarse en los debates de los consejos locales, que se centraban en Túnez (Borrillo, 2019). Conscientes del desafío que el desplazamiento geográfico suponía para las mujeres, encargadas en su gran mayoría de la crianza de los hijos y del cuidado del hogar, los miembros de la comisión de redacción constitucional de Ruanda y miles de capacitadores decidieron pasar seis meses en las provincias, con la finalidad de que la educación y el debate constitucional permearan en la vida cotidiana de las respectivas comunidades (Hart, 2003: 7). Por otro lado, centrar la actividad participativa solo o principalmente en lugares remotos, corre el riesgo de silenciar a las mujeres en áreas rurales, donde las reuniones públicas tienden a estar dominadas por mandatarios varones, a menos que se tomen las debidas precauciones para celebrar en paralelo reuniones exclusivamente para ellas.

## 2. CONDICIONES PARA TRADUCIR LA PARTICIPACIÓN EN INFLUENCIA, PODER Y AGENDA DE TRANSFORMACIÓN

El momento en que las mujeres se suman a la conversación constitucional es relevante en la medida en que va a determinar el grado de influencia que estas puedan tener en la elaboración de la agenda. Por lo general, la consulta pública puede llevarse a cabo en relación con los temas específicos que el órgano de redacción constitucional deba posteriormente tratar; el contenido

general que deba tener la constitución antes de la redacción del articulado, o como oportunidad para ratificar enmiendas y articulado una vez ya concretados (Katz, 2012: 116). La movilización temprana, más fácil en contextos con sólidas redes de organizaciones de mujeres, aumenta las probabilidades de incidencia. Un ejemplo relevante es el proceso constitucional regional en Bangsamoro, Filipinas, en el que la participación temprana de las mujeres en el proceso de paz facilitó su participación en la reforma constitucional que le siguió (Tamaru y O'Reilly, 2018: 9). Por el contrario, no promover la inclusión de la agenda de género en la reforma constitucional desde el principio puede hacer que las aportaciones lleguen en el último momento y de forma más o menos improvisada, o que al final sucumban frente a otras presiones, sin ni siquiera llegarse a tomar en consideración.

Por todo lo dicho, se entiende fácilmente que una de las variables más importantes a la hora de evaluar la posibilidad de participación efectiva de las mujeres en el proceso constituyente es su grado de organización y activismo en la sociedad civil en el momento constituyente. En Bolivia, tanto las mujeres indígenas como las mestizas contaban efectivamente con un sólido historial de movilización: las primeras estaban acostumbradas a reclamar sus derechos valiéndose de protestas callejeras, barricadas y hasta huelgas de hambre, mientras las segundas llevaban luchando activamente desde la década de 1980 por la protección de los derechos de las mujeres y la adopción de políticas públicas con perspectiva de género (Rousseau, 2011: 13). Por el contrario, circunstancias especialmente adversas para la movilización feminista se han presentado en aquellos países en los que el activismo de base se había fusionado previamente con el feminismo estatal, especialmente en el caso de un régimen autoritario precedente. En Rumanía, por ejemplo, el culto a la personalidad de la primera dama, Elena Ceausescu, promovida durante el régimen comunista como modelo de mujer trabajadora, resultó contraproducente porque tanto las propias mujeres como otros sectores de la sociedad se mostraron especialmente reacios a la participación de la mujer en política a la caída del régimen a partir de 1989 (Brodeala y Suteu, 2019).

Un factor determinante de la influencia que las mujeres han sido capaces de ejercer en muchos de los procesos constituyentes en los que han participado en las últimas tres décadas ha sido su capacidad para formar alianzas, tanto internas, como con el resto de colectivos que reclamaban mayor participación. En este sentido, y al igual que hemos visto ocurría en el seno de los órganos constitucionales, la habilidad de los colectivos de mujeres para superar fisuras ha variado considerablemente, condicionando su capacidad para hablar con una sola voz. En Sudáfrica, por ejemplo, las mujeres contaban con un largo historial de activismo político y los colectivos de mujeres estaban acostumbrados a hacer de contrapeso frente a las divisiones raciales y partidistas fuertemente

arraigadas en la sociedad (Hart, 2003: 7). Dicha experiencia, junto al temor a quedar enteramente excluidas del proceso (Albertyn, 2017: 56), fomentó el objetivo de la «unidad» sin pretender por ello la «hermandad» o fusión total de objetivos a la hora de plantear sus reivindicaciones (Murphy, 2003: 33). En Ecuador, el proceso que condujo a la Constitución de 2008 contó con una plataforma «preconstituyente» de colectivos de mujeres que se reunió en 2007 para definir lo que habría de ser un conjunto de demandas innegociables, logrando que algunas de las mujeres de la Asamblea Constituyente firmaran el Acuerdo sobre los Derechos de las Mujeres, reflejo de las prioridades que habían sido objeto de negociación en la plataforma (Palacios, 2008). La formación del colectivo requirió la superación de viejas rencillas entre feministas antiguas y modernas, organizaciones de mestizas, indígenas, negras, feministas institucionalizadas y diferentes ONG de mujeres, todo ello en aras de avanzar en una agenda común.

La participación en procesos constituyentes no siempre ha demostrado ser, sin embargo, un proyecto que ayudara a las mujeres a superar divisiones internas y algunas divisiones han resultado tan insuperables que han acabado mermando la posibilidad de incidencia. Este ha sido sobre todo el caso de procesos constituyentes en los que los distintos actores se alineaban precisamente en torno a concepciones contrapuestas del rol de la mujer y de las relaciones de género. En este sentido, en el mundo árabe, varios intentos recientes de reforma constitucional se han topado con una sociedad dividida entre laicos e islamistas. En Marruecos, por ejemplo, aunque las asociaciones de mujeres fueron muy activas, las feministas laicas y los islamistas tenían ideologías opuestas por lo que respecta al Estado, el islam y las relaciones de género. Mientras las feministas laicas luchaban por un Estado laico donde se respetara la igualdad de género y el islam no fuera fuente de derecho y normatividad, los partidos y las asociaciones islamistas concebían el islam como el «principal referente de la identidad individual y la ciudadanía», y su forma de ver las relaciones de género giraba en torno a la noción de complementariedad y no a la de igualdad (Borrillo, 2019).

Nada de esto sugiere una forma de excepcionalidad islámica, pues la influencia de las fuerzas religiosas y la división entre mujeres por creencias religiosas no ha sido una característica exclusiva de los procesos constituyentes del mundo árabe. En Colombia, por ejemplo, la Iglesia católica fue el gran adversario de las reivindicaciones feministas, movilizándose para rechazar el derecho al aborto o lo que las propuestas feministas denominaban la «libre elección de la maternidad» (Lemaitre, 2019). Tampoco ha resultado ser la influencia de la religión el único eje de división insalvable. En Bolivia, las feministas mestizas consideraron sospechosa la idea de complementariedad, tan celebrada por las mujeres indígenas, percibiéndola como vehículo de una agenda esencialista

y conservadora, mientras que las mujeres indígenas acusaban a las feministas, a menudo mestizas, de etnocéntricas y de responsables de reproducir las relaciones de clase (Rousseau, 2011: 10-11).

Un factor adicional de las dinámicas de movilización de las mujeres (tanto en sentido positivo como negativo) ha sido la participación, real o percibida, de actores extranjeros e internacionales en apoyo de los grupos locales de la sociedad civil. En Somalia, por ejemplo, el Proyecto de Creación Constitucional Participativa de la ONU financió una auditoría del borrador del Proyecto de Consulta Constitucional permitiendo a expertos examinar de cerca sus disposiciones para evaluar en qué medida cumplían con las normas y estándares internacionales, inclusive en materia de igualdad de género (Kardimagar, 2019). En Chipre, a partir de 2008, bajo la misión de buenos oficios de su secretario general, la ONU promovió el trabajo de un grupo técnico en cuestiones de género (Murray y Wittke, 2017: 111). Mientras, en Timor Oriental, la Administración de Transición de las Naciones Unidas decidió conceder fondos para la capacitación de doscientas candidatas a la Asamblea Constituyente (Tamaru y O'Reilly, 2018: 13).

La intervención de actores extranjeros o internacionales, sin embargo, no ha sido siempre garantía suficiente de que los procesos constituyentes integrasen una perspectiva de género y se ha podido convertir hasta en contraproducente. Bajo la ocupación de Iraq, liderada por Estados Unidos, la presión por completar la Constitución a tiempo junto con el papel cada vez más importante que se le acabó otorgando a los grupos religiosos y a la ley islámica durante el proceso, terminaron en gran parte por legitimar la exclusión de las mujeres del proyecto formal de creación constitucional, a pesar de que la invasión había sido acompañada de la promesa de convertir a Iraq en un país libre y democrático en el que los derechos de la mujer quedarían garantizados (Efrati, 2019). Del mismo modo, en Somalia el deseo de obtener beneficios rápidamente y de asegurar un mínimo de estabilidad implicó tener que recurrir a los ancianos tradicionales como estabilizadores y guardianes del proceso. De esta forma, la cuota del 30 % de representación para las mujeres que se acordó en su día terminó por no incluirse en el proyecto de Constitución (Kardimagar, 2019).

Al igual que ocurre con la participación de las mujeres dentro de los órganos constitucionales, también fuera de ellos la mayoría de las veces su movilización social no ha servido para garantizar su influencia real o impacto en el resultado del proceso constituyente. En el proceso nicaragüense, por ejemplo, la principal organización feminista de resistencia al régimen de Somoza, la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMNLAE), se transformó en un movimiento aglutinante de diferentes organizaciones y sectores después de la transición. El movimiento impulsó a

mujeres de orígenes étnicos y culturales diversos a participar en la fase consultiva del proceso de redacción constitucional, pero el poder dentro de la Asamblea Constituyente siguió en manos de hombres, con solo un 14,5% de mujeres en la Asamblea (Morgan, 1990: 14). En Afganistán, antes de la Loya Jirga Constitucional (Asamblea Constituyente), la ONG Mujeres para las Afganas redactó una *Declaración de Derechos de la Mujer* y distribuyó copias al presidente Karzai, la Comisión Constitucional y al Ministerio de Asuntos de la Mujer, pero, a pesar del aparente apoyo, estos acabaron por ignorarla por completo (Katz, 2012: 206).

En general, parece que la falta de criterios sistemáticos y de transparencia en la recepción y procesamiento de insumos de la sociedad civil por parte de los órganos de redacción constitucional ha perjudicado a las mujeres incluso en los casos en los que se las ha alentado previamente y de forma explícita a participar para potenciar la legitimidad social del proceso constituyente. En Iraq, después de mucha insistencia, las activistas consiguieron enviar a tres mujeres en el último momento para formular sus peticiones frente al comité constituyente relevante, pero todas ellas salieron convencidas de que el ejercicio no había servido para nada (Efrati, 2019). El público general tuvo pocas oportunidades de revisar el borrador constitucional. Algunas copias se filtraron a la prensa por adelantado, pero el borrador oficial se distribuyó solo entre un reducido número de personas un mes antes del referéndum. Como las más importantes decisiones sobre la futura constitución fueron tomadas por los principales partidos políticos y el Comité Constitucional no contó con la participación de representantes de la sociedad civil, incluyendo a los grupos de mujeres, los y las activistas laicos no tuvieron forma de darse cuenta de que sus recomendaciones no habían sido en absoluto incorporadas hasta que, a última hora, no comenzaron a circular los primeros borradores de la Constitución. Decir que la falta de transparencia en el proceso de creación constitucional tiene que perjudicar necesariamente a las mujeres no parece, sin embargo, una afirmación plausible: no es difícil imaginar contextos en los que los derechos de las mujeres granjeen menos simpatía entre la población general que entre las élites que lideran un proceso constituyente, sobre todo si buscan el beneplácito de actores externos de acuerdo a estándares internacionales de derechos humanos.

Debido a la dificultad de traducir la participación y capacidad de propuesta de la sociedad civil en poder efectivo, resulta de interés que los representantes de la sociedad civil estén de alguna forma presentes en los órganos de creación y reforma constitucional, o que el activismo encuentre formas de ejercer la presión suficiente y adecuada sobre los miembros de dichos órganos, de forma que la lógica partidista dominante no sea la única imperante (Katz, 2012: 114). Lo ilustra el proceso constituyente en Ruanda, un proceso que, en

principio, fue diseñado con la finalidad de ser participativo. Los ciudadanos podían asistir a grandes reuniones públicas con los miembros de la Comisión Jurídica y Constitucional y tenían a su disposición cuestionarios preparados por la Comisión. También podían presentar comentarios y propuestas por escrito de forma espontánea. Sin embargo, la información recabada, una vez registrada en la base de datos, rara vez era tomada en cuenta por el órgano competente. Esto obligó a buscar otro tipo de oportunidades de incidencia. Quienes defendían la igualdad de género forzaron el nombramiento de una representante de la sociedad civil dentro de la Comisión, Judith Kanakuze, quien apoyó sus objetivos y se aseguró de que las propuestas de la sociedad civil fueran seriamente analizadas y tenidas en cuenta en el seno de la Comisión (Banks, 2008: 1064-65). Igual de decisiva fue la participación de Atsango Chelsoni, una activista de la sociedad civil que acabó participando, en tanto que abogada especialista en derechos humanos, en los dos procesos constituyentes de Kenia. Miembro de la Conferencia de la Constitución Nacional en el proceso de 1997 que condujo al borrador de 2005 (finalmente rechazado en referéndum), llegó a ser vicepresidenta del Comité de Expertos en el proceso de 2008 que dio lugar a la Constitución de 2010 (Tamaru y O'Reilly, 2018: 16).

Prometedores han resultado también los casos en los que las organizaciones de mujeres de la sociedad civil han conseguido crear alianzas tanto formales como informales con representantes de las asambleas constituyentes y/o con otras autoridades estatales relevantes en el proceso, forzando la superación de lógicas y dinámicas partidistas. Este fue el caso, por ejemplo, del proceso constituyente brasileño de 1988, que se caracterizó por los esfuerzos concertados de individuos y colectivos, incluyendo el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, los consejos estatales y municipales y un grupo de juristas y diputadas de la Asamblea Constituyente. Entre todos ellos formaron un primer frente unido para trascender afiliaciones partidistas en su lucha por la igualdad de género (Verucci, 1991: 558). Esta presión organizada acabó en cierta medida compensando la presencia insuficiente de mujeres en los órganos oficiales —menos del 5 % en la Asamblea Constituyente, de las cuales solo dos formaron parte de la Comisión de Estudios Constitucionales, la Comisión Arinos, encargada de la redacción de la Constitución y compuesta por un total de cincuenta personas— (Verucci, 1991: 558). En concreto, el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, junto con otras organizaciones feministas, se encargó de hacer llegar periódicamente las reivindicaciones de las mujeres a los legisladores y dirigentes de los partidos a través de lo que se llegó a conocer como el «lobby del pintalabios» (*lobby do Batom*) (Pitanguy, 2009). Dicho *lobby* tenía como herramienta clave la *Carta de las brasileñas a los votantes*, fruto de una reunión nacional de mujeres convocada por el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer a finales de 1986 y reflejo de las

propuestas presentadas por el movimiento de mujeres que previamente había celebrado reuniones locales por todo el país (Pitanguy, 2009).

Solo ocasionalmente la movilización masiva por parte de los grupos de mujeres ha tomado las calles de tal manera que estas han conseguido tener un impacto inmediato en el proceso de creación constitucional. Así sucedió en Túnez, por ejemplo, donde la Association Tunisienne des Femmes Démocrates se impuso con fuerza cuando la Asamblea Nacional Constituyente propuso incluir la «complementariedad» de género en el primer borrador de la Constitución (el 8 de agosto de 2012) (Borrillo, 2019). Temiendo lo que interpretaban como un gran retroceso, fueron muchas las voces que protestaron en contra de la idea de complementariedad en los medios nacionales e internacionales (Borrillo, 2019). Fue así como Salma Mabrouk, diputada del partido de izquierdas Ettakatol, lanzó una petición *online* de la que resultaron más de 25 000 firmas. Le siguió una gran manifestación, con protestas que culminaron en una multitudinaria marcha por la igualdad de género en la calle Bourghiba en Túnez el 13 de agosto de 2012, día de la mujer tunecina (Borrillo, 2019). Gracias a esta manifestación y al debate surgido en los medios de comunicación, la idea de la complementariedad de género fue retirada del proyecto constitucional.

#### IV. CONCLUSIONES

En las últimas décadas y como reflejo, en cierta medida, del giro participativo tanto del constitucionalismo como del movimiento de mujeres, estas han ido aumentando su presencia en los órganos encargados de elaborar la constitución, hasta alcanzar números cada vez mayores, gracias, en parte, a su mayor presencia en instancias de representación política y a la adopción de cuotas de género tanto en las asambleas constituyentes como, en el caso de algunas jurisdicciones, en los mismos órganos de elaboración y redacción constitucional. Si bien dicha evolución es motivo de celebración, hay que ser cautos pues aún estamos lejos de alcanzar una participación paritaria en los procesos constituyentes, así sea medida en términos exclusivamente numéricos. Además, dado el secular silenciamiento político de las mujeres, la experiencia nos muestra que no hay ninguna garantía de que una mayor representación numérica de mujeres se traduzca automáticamente en una mayor igualdad dialógica o posibilidad de impacto, algo que debe tenerse en cuenta a la hora de determinar las normas que deben regir la toma de decisiones y la deliberación en los órganos oficiales de creación constitucional.

Estaríamos además valorando de forma incompleta la participación actual de las mujeres en los procesos constituyentes contemporáneos, sin

embargo, si solo o principalmente atendiéramos a los espacios tradicionales e instituciones y conductos oficiales del poder constituyente. Antes bien, debemos tener en cuenta que el giro participativo en materia de creación constitucional ha abierto nuevos espacios de participación a la sociedad civil que hasta hace solo unas décadas resultaban impensables. El hecho de que la mujer haya ocupado dichos espacios en prácticamente todos los rincones del mundo podría interpretarse como un acto de afirmación progresiva de su estatus en tanto que sujeto constitucional dentro de un proceso que refleja la gradual aunque aún incompleta superación de la construcción del género en torno a la tradición de las esferas separadas (pública/privada), tradición que asignaba la toma de decisiones en la esfera pública exclusivamente a los hombres y relegaba a las mujeres a la esfera privada. En todo caso, solo tomando en cuenta la exclusión originaria y tradicional de las mujeres de los procesos de toma de decisiones en general, y de los procesos constituyentes en particular, estaremos en condiciones de comprender plenamente las formas y estrategias que las mujeres han tenido que emplear, así como los desafíos a los que se siguen enfrentando en su intento por unirse a la ola participativa contemporánea y por traducir su participación en poder efectivo y en transformación.

Para poder participar, las mujeres han tenido que superar a menudo su escepticismo frente al proyecto constitucional, un proyecto que históricamente las ha excluido y en el que todavía hoy su inclusión se instrumentaliza con demasiada frecuencia. Ellas mismas casi nunca han sido las principales responsables de iniciar los procesos de reforma constitucional. Tampoco, por regla general, se han incorporado al proceso lo bastante pronto como para que las cuestiones que las atañían de forma especial estuvieran en la agenda desde el principio. Además, para participar, las mujeres han tenido que paliar múltiples obstáculos a través de estrategias de sensibilización creativas e innovadoras, a menudo dirigidas por las propias mujeres, algunas con el apoyo de actores internacionales o extranjeros. Desafortunadamente, en alguna ocasión estos últimos han acabado traicionando su causa en aras de preservar alianzas con las élites masculinas tradicionales y/o religiosas, élites con agendas de género bien distintas a las reclamadas por los colectivos de mujeres.

Observamos que en todo el mundo, en las últimas dos o tres décadas, las organizaciones de mujeres de la sociedad civil han conseguido con frecuencia superar sus divisiones internas, creando redes y plataformas para impulsar una agenda constitucional conjunta, a menudo acompañada de consultas y campañas educativas a gran escala. A veces el aliciente ha sido crear un texto alternativo, *una constitución de las mujeres* que recogiera sus puntos de vista e intereses. Otro objetivo ha sido el de evitar grandes retrocesos en aquellos contextos en los que los partidos políticos sostenían una concepción antagónica



respecto al rol de la mujer y las relaciones de género, a menudo bajo la influencia de autoridades religiosas. A pesar de que la participación de las mujeres a través de la sociedad civil va en aumento, la falta de criterios sistemáticos y de transparencia en el proceso de recepción y procesamiento de aportaciones populares por parte de los órganos de redacción constitucional las ha perjudicado. Eso ha sido así sobre todo cuando las mujeres carecían de representantes en los órganos de creación constitucional que defendieran sus intereses y colaboraran en la superación de lógicas partidistas.

Aunque sigan existiendo obstáculos y deficiencias, lo que parece incuestionable es que, gracias a su participación en procesos constituyentes, las mujeres han obtenido ganancias intrínsecas en términos de consolidación de su estatus de ciudadanía. Ya sea por sus actividades dirigidas a garantizar el cumplimiento de la constitución recién adoptada o por querer superar fracasos previos, lo cierto es que los procesos constituyentes han tenido efectos movilizadoros más amplios, más allá de los logros o fracasos a corto plazo. Lo han hecho alentando a las mujeres a participar en la vida pública y a perseguir sus derechos e intereses, desarrollando sus capacidades y reforzando su papel en el proceso global de transición democrática del país. Además, los esfuerzos compartidos durante el proceso constituyente han servido para fortalecer los lazos entre mujeres, casi sin excepción. Por todo ello cabe afirmar que la creciente participación de la mujer en los procesos constituyentes no solo se traduce en una mejora de la legitimidad democrática de los mismos, sino que expresa la afirmación del estatus de las mujeres en tanto que sujetos constitucionales, cuestionando frontalmente algunos de los presupuestos sobre los que se estructuró, desde sus orígenes, el constitucionalismo moderno. En nuestro país preocupa sobremanera que, a pesar de la existencia de un rico debate doctrinal acerca de lo que una reforma constituyente en clave feminista o de género requiere,<sup>7</sup> más allá de la necesaria enmienda de la discriminación en la sucesión al trono, la perspectiva de género haya estado ausente en los debates sobre reforma constitucional habidos hasta la fecha en sede parlamentaria, independientemente del cariz político de la fuerza que liderase el debate (Esquembre, 2017: 77-79). Solo cabe esperar que, llegado el momento de la verdad, las mujeres en la asamblea constituyente y las del asociacionismo feminista no permitan que se pierda esta ocasión histórica de afirmación de la mujer española como auténtico sujeto constitucional.

---

<sup>7</sup> Al respecto cabe destacar Freixes Sanjuán y Sevilla Merino (2005); Gómez Fernández (2017), y sobre todo Gómez Fernández (2017), donde ocho autores y autoras lanzan sus propuestas para revisar el pacto constituyente en perspectiva de género.

## Bibliografía

- Albertyn, C. (2017). Women and constitution-making and gender. En H. Irving (comp.). *Constitutions and Gender* (pp. 47-81). United Kingdom: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781784716967.00008>.
- Balaguer Callejón, M. (2005). *Mujer y constitución*. Valencia: Cátedra.
- Banks, A. (2008). Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities. *William and Mary Law Review*, 49 (4), 1043-1069.
- Barber, B. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Los Ángeles: University of California Press.
- Blokker, P. (2016). Constitutional reform in Europe and recourse to the people. En X. Contiades y A. Fatiadou (comps.). *Participatory constitutional change: The people as amenders of the constitution* (pp. 43-63). Reino Unido: Taylor and Francis.
- Blount, J. (2011). Participation in constitutional design. En T. Ginsburg y R. Dixon (comps.). *Comparative Constitutional Law* (pp. 38-56). United Kingdom: Edward Elgar.
- Borrillo, S. (2019). Women's Movements and the Recognition of Gender Equality in the Constitution-Making Process in Morocco and Tunisia (2011-2014) En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 31-80). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.002>.
- Brodeala, E. y Suteu, S. (2019). Women and Constitution-making in Post-socialist Romania. En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 81-152). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.003>.
- Cottrell, J. y Ghai, Y. (2007). Constitution Making and Democratization in Kenya (2000-2005). *Democratization*, 14 (1), 1-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510340601024272>.
- Dahlerup, D. (2006). *Women, Quotas and Politics*. London: Routledge.
- De Silva de Alwis, R., Mnasri, A. y Ward, E. (2017). Women and the Making of the Tunisian Constitution. *Berkeley Journal of International Law*, 35 (1), 90-149.
- Dobrowolsky, A. y Hart, V. (comps.). (2003). *Women making constitutions: New politics and comparative perspectives*. Berlin: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403944085>.
- Efrati, N. (2019). Renegotiating Rights: Women and Constitution-Making in Post-Saddam Iraq. En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 153-189). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.004>.
- Esquembre, M. (2017). Las mujeres ante el cambio constitucional. Algunos apuntes desde una perspectiva feminista para una «reforma constituyente» de la Constitución española. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º extraordinario 5, 75-92.
- Freixes Sanjuán, T. y Sevilla Merino, J. (2005). *Género, constitución y estatutos de autonomía*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Frevert, U. (1989). *Women in German History from Bourgeois Emancipation to Sexual Liberation*. Oxford; Hamburg; New York: Berg.

- Gómez Fernández, I. (2017). Una constituyente feminista: ¿cómo reformar la Constitución con perspectiva de género? *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º extraordinario 5, 75-92.
- Hart, V. (2003). Special Report: Democratic Constitution Making. *United States Institute of Peace*, 107. Disponible en: <https://bit.ly/2O54WDM>.
- Kabira, W. M. (2015). Women's Experience as Sources of Public and Legitimate Knowledge: Constitution Making in Kenya. Pathways to African Feminism and Development. *Journal of African Women's Studies*, 1 (1), 7-25.
- Kamal, H. (2015). Inserting women's rights in the Egyptian constitution: personal reflections. *Journal for Cultural Research*, 19 (2), 150-161. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14797585.2014.982919>.
- Kardimagar, S. (2019). *Women's participation in peace building and constitution making in Somalia*. En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 190-233). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.005>.
- Karpowitz, C. F., Raphael, C. y Hammond IV, A. S. (2009). Deliberative democracy and inequality: Two cheers for enclave deliberation among the disempowered. *Politics and Society*, 37 (4), 576-615. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0032329209349226>.
- Karpowitz, C. F., Mendelberg, T. y Shaker, L. (2012). Gender inequality in deliberative participation. *American Political Science Review*, 106 (3), 533-547. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055412000329>.
- Katz, E. (2012). Women's Involvement in International Constitution-Making. En B. Baines, D. Barak-Erez y T. Kahana (comps.). *Feminist Constitutionalism: Global Perspectives* (pp. 204-221). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511980442.016>.
- Krook, M. L. (2009). Quotas for Women in Politics. Gender and Candidate Selection Reform Worldwide. New York: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195375671.001.0001>.
- Kymlicka, W. y Rubio-Marín, R. (comps.). (2018). *Gender Parity and Multicultural Feminism: Towards a New Synthesis*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198829621.001.0001>.
- Landemore, H. (2020). When Public Participation Matters: the 2010-2013 Icelandic Constitutional Process. *International Journal of Constitutional Law* (forthcoming).
- Lemaitre, J. (2019). *Feminist Legalism: Colombian Constitution-making in the 1990s*. En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 234-269). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.006>.
- Lépinard, E. y Rubio-Marín, R. (comps.). (2018). *Transforming gender citizenship: the irresistible rise of gender quotas in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108636797>.
- Morgan, M. (1990). Founding Mothers: Women's Voices and Stories in the 1987 Nicaraguan Constitution. *Boston University Law Review*, 70 (1), 1-107.
- Morsy, M. (2014). Egyptian women and the 25th January Revolution: Presence and absence. *The Journal of North African Studies*, 19 (2), 211-229. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629387.2013.858035>.

- Murphy, R. (2003). Constitutional rights discourse: Canadian and South African feminist engagements. En A. Dobrowolsky y V. Hart (comps.). *Women making constitutions: New politics and comparative perspectives* (pp. 20-35). Berlin: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1057/9781403944085\\_2](https://doi.org/10.1057/9781403944085_2).
- Murray, C. y Wittke, C. (2017). International institutions, constitution-making and gender. En H. Irving (comp.). *Constitutions and Gender* (pp. 107-132). United Kingdom: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781784716967.00010>.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.
- (1988). *The Sexual Contract*. Stanford: Stanford University Press.
- Pezzini, B. (2007). Donne e Costituzione: Le Radici ed il Cammino. *Studie e Ricerche di Storia Contemporanea*, 163-187.
- Palacios Jaramillo, P. (2008). Los derechos de las mujeres en la nueva constitución. *Institut de Recherche pour le Développement*. Disponible en: <https://bit.ly/2uwPCsG>.
- Pitanguy, J. (2009). As Mulheres e a Constituição de 1988. En Comissão de Legislação Participativa. *Constituição 20 anos: Estado, Democracia e Participação Popular*.
- Rousseau, S. (2011). Indigenous and feminist movements at the Constituent Assembly in Bolivia. Locating the representation of indigenous women. *Latin American Research Review*, 46 (2), 5-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/lar.2011.0020>.
- Rubio-Marín, R. (2014). The Achievement of Female Suffrage in Europe: On Women's Citizenship. *International Journal of Constitutional Law: ICON*, 12 (1), 4-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mot067>.
- y Rodríguez Ruiz, B. (2007). De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado moderno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81, 115-159.
- y Rodríguez Ruiz, B. (2008). The Gender of Representation: On Democracy, Equality and Parity. *International Journal of Constitutional Law*, 6 (2), 287-316. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mon007>.
- y Rodríguez Ruiz, B. (2009). Constitutional Justifications for Parity Democracy. *Alabama Law Review*, 60 (5), 1167-1190
- Sevilla Merino, J. (comp) (2006). *Las mujeres parlamentarias en la legislatura constituyente*. Madrid: Cortes Generales; Ministerio de la Presidencia.
- Suteu, S. (2017). Women and Participatory Constitution-making. En H. Irving (comp.). *Constitutions and Gender* (pp. 19-46). Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781784716967.00007>.
- y Draji, I. (2015). *ABC for a Gender Sensitive Constitution: Handbook for Engendering Constitution-making*. Euromed Feminist Initiative IFE-EFI.
- Tadros, M. (2019). Egypt's Tale of Two Constitutions: Diverging Gendered Processes and Outcomes. En H. Irving y R. Rubio-Marín (comps.). *Women as Constitution-Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (pp. 315-330). Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108686358.008>.
- Tamaru, N. y O'Reilly, M. (2018). *How Women Influence Constitution Making After Conflict and Unrest*. Washington D. C.: Inclusive Security. Disponible en: <https://bit.ly/30UUEvb>.
- Ventura Franch, A. (1999). *Las mujeres y la Constitución española de 1978*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Instituto de la Mujer.

- Verucci, F. (1991). Women and the New Brazilian Constitution. *Feminist Studies*, 17 (3), 551-580. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3178290>.
- Voigt, S. (2004). The Consequences of Popular Participation in Constitutional Choice. Towards a Comparative Analysis. En A. Aaken, C. List y C. Luetge (comps.). *Deliberation and Decision: Economics, Constitutional Theory and Deliberative Democracy* (pp. 199-229). London: Routledge.
- Wallis, J. (2014). Crowdsourcing Constitutions: The Importance of Public Participation in Constitution-Making. *Insights on Law and Society*, 15 (3).
- Wolin, S. S. (2016). *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought-Expanded Edition*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvc77k44>.



# EL MAREMÁGNUM DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN ITALIA: UNA NECESARIA RECAPITULACIÓN<sup>1</sup>

## The welter of electoral reforms in Italy: A necessary recapitulation

CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER<sup>2</sup>

Universidad Autónoma de Madrid  
carlos.fernandeze@uam.es

### *Cómo citar/Citation*

Fernández Esquer, C. (2020).

El maremágnum de las reformas electorales en Italia:  
una necesaria recapitulación.

*Revista de Estudios Políticos*, 187, 71-100.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.03>

### **Resumen**

Italia representa un caso excepcional en perspectiva comparada en lo que a su sistema electoral se refiere. Desde la restauración de la democracia tras la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad se han sucedido hasta seis leyes electorales distintas para la Cámara de Diputados. Además, durante la conocida como *Segunda República italiana*,

---

<sup>1</sup> En octubre de 2019 (entre el momento de envío del manuscrito y su aceptación) se aprobó en Italia una ley constitucional que contempla una importante reducción del número de parlamentarios: de 630 a 400 diputados y de 315 a 200 senadores. Cuando se escriben estas líneas, está pendiente de celebrarse un referéndum constitucional, previsto para el 29 de marzo de 2020, en el que los italianos decidirán si aprueban o rechazan dicha reforma constitucional.

<sup>2</sup> Este artículo es fruto del trabajo desarrollado durante una estancia de investigación realizada en el Centro Italiano Studi Elettorali (CISE), ubicado en la Universidad LUISS Guido Carli de Roma, entre septiembre y diciembre de 2018, y que fue financiada por el programa de Ayudas para Estancias en el Extranjero para Personal Docente e Investigador en Formación de la UAM. Quiero agradecer a los profesores Lorenzo de Sio, Alessandro Chiamonte y Vincenzo Emanuele, así como al resto de miembros del CISE, la abundante información que me proporcionaron sobre los sistemas electorales italianos y sus reformas.

el país ha sido testigo de cuatro sistemas electorales: *Mattarellum* (1993), *Porcellum* (2005), *Italicum* (2015) y *Rosatellum* (2017). Este artículo tiene como objetivo hacer una recapitulación de las reformas electorales acontecidas en Italia. Así, esta contribución arroja luz sobre los distintos tipos de sistemas electorales utilizados en el nivel nacional italiano y sus efectos, así como analiza cuáles han sido las características más relevantes de sus procesos reformistas. Las principales conclusiones alcanzadas subrayan que los procesos de reforma electoral han sido diferentes entre sí, encajando uno en los de tipo *elite-mass interaction* y otros en los *elite-majority imposition*. Además, frente a lo que había sido habitual en esta tema, este artículo evidencia el papel decisivo desempeñado por la Corte Constitucional italiana como principal actor desencadenante de reformas electorales en sus sentencias 1/2014 y 35/2017.

### **Palabras clave**

Sistemas electorales; reformas electorales; sistema electoral italiano; Parlamento italiano; Corte Constitucional italiana.

### **Abstract**

Italy represents an exceptional case in comparative perspective as far as its electoral system is concerned. Since the restoration of democracy after the Second World War to the present, up to six different electoral laws have been passed for the Chamber of Deputies. Moreover, during the so-called *Second Italian Republic*, the country has witnessed four electoral systems: *Mattarellum* (1993), *Porcellum* (2005), *Italicum* (2015) and *Rosatellum* (2017). This paper aims to summarize the electoral reforms that took place in Italy. Thus, this contribution sheds light on the different types of electoral systems used at the Italian national level and its effects, and discusses what have been the most relevant characteristics of their reform processes as well. The main conclusions highlight that the electoral reform processes have been different from each other, fitting one of them in the elite-mass interaction type and others in the elite-majority imposition one. In addition, against what had been usual in this issue, this paper stress the crucial role played by the Italian Constitutional Court as the main triggering actor of electoral reforms in its judgments 1/2014 and 35/2017.

### **Keywords**

Electoral systems; electoral reforms; Italian electoral system; Italian Parliament; Italian Constitutional Court.



## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. *MATTARELLUM* (1993-2005): 1. El proceso de reforma electoral. 2. Tipo de sistema electoral y rendimientos. III. *PORCELLUM* (2005-2015): 1. El proceso de reforma electoral. 2. Tipo de sistema electoral y rendimientos. IV. UN SISTEMA ELECTORAL NUNCA ESTRENADO: *ITALICUM* (2015-2017). V. LA —HASTA EL MOMENTO— ÚLTIMA LEY ELECTORAL ITALIANA: *ROSATELLUM* (2017-¿?): 1. El proceso de reforma electoral. 2. Tipo de sistema electoral y rendimientos. VI. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Italia es un caso desviado en lo referente a su sistema electoral. Las elecciones para la Cámara de Diputados se han regulado por un total de hasta seis leyes electorales diferentes desde la restauración de la democracia en 1946. Y el período que de manera oficiosa se ha dado en conocer como la *Segunda República italiana* y que surgió tras la crisis de régimen de principios de la década de los noventa del siglo xx, ha sido testigo de cuatro sistemas electorales distintos: *Mattarellum* (1993), *Porcellum* (2005), *Italicum* (2015) y *Rosatellum* (2017). Esta última reforma electoral, que se estrenó en las últimas elecciones generales de 2018, constituye el último hito de la mareante sucesión de reglas electorales utilizadas para la elección del Parlamento italiano.

Esta circunstancia refuta uno de los lugares comunes de la literatura dedicada a los estudios electorales, el cual subraya que las *major electoral reforms* resultan infrecuentes en perspectiva comparada. Se da así la circunstancia de que aquellos partidos con capacidad para modificar las reglas electorales son, en situaciones de normalidad, los principales interesados en que el *cambio* no acontezca (Katz, 2005: 60). De ahí que el cambio en el tipo de sistema electoral suela provenir de acontecimientos políticos inesperados como cambios de régimen, movimientos populares, realineamientos electorales o acontecimientos externos (Benoit, 2007: 387). Todo ello redundaría en el interés de estudiar las causas que están detrás de esta efervescencia reformista acontecida en Italia en el breve período que va desde 1993 a 2017.

Este trabajo se estructura como sigue. Se realizará un recorrido ordenado cronológicamente por las sucesivas reformas electorales que, a partir de 1993, han tenido lugar en el Parlamento italiano. Así, se analizarán los procesos de reforma electoral que condujeron a los sistemas electorales *Mattarellum*

(1993), *Porcellum* (2005), *Italicum* (2015) y *Rosatellum* (2017). Se expondrá también el tipo de sistema electoral y características principales de cada uno de ellos. Y, en los casos en que sea posible, se analizarán los rendimientos desplegados por cada uno de ellos. Con todo este recorrido se pretende, en fin, realizar una recapitulación que permita aclarar el maremágnum de sistemas electorales y reformas acontecidas en Italia. Se estará entonces en mejores condiciones para, en un último apartado, extraer lecciones que contribuyan a ampliar el conocimiento sobre los distintos tipos de procesos reformistas en materia electoral.

## II. MATTARELLUM (1993-2005)

### 1. EL PROCESO DE REFORMA ELECTORAL

Tras el largo periodo autoritario, la nueva Italia republicana recuperó en 1946 un sistema electoral de tipo proporcional. Este sistema electoral se mantendría hasta 1993, a excepción del paréntesis 1953-1954 en el que estuvo vigente una polémica ley electoral que contemplaba un premio de mayoría, calificada por sus detractores como la «ley fraude» o «estafa» —*legge truffa*—, y que fue rápidamente revocada (Piretti, 2003; Quagliariello, 2003). El sistema electoral italiano se comportó de forma extremadamente proporcional, permitiendo durante décadas una elevada fragmentación partidista que, a su vez, propició una notable inestabilidad gubernamental. A partir de 1981, la falta de alternativas a las distintas coaliciones de Gobierno fraguadas en torno a la Democracia Cristiana —partido medular en el sistema político italiano— condujo a una situación de bloqueo en la que la única opción viable de cambio consistía en la rotación de los partidos minoritarios de centro-derecha y centro-izquierda, en lo que se dio en conocer como el *pentapartito*. Es decir, se produjo una preocupante ausencia de alternancia en el Gobierno. El pentapartito excluyó sistemáticamente al Partido Comunista Italiano, y se caracterizó por su importante heterogeneidad y debilidad, lo que condujo a una menor capacidad de decisión y a una escasa producción legislativa (Nohlen, 2004: 390). Baste señalar que entre 1948 y 1992 se sucedieron hasta 42 Gobiernos distintos y su duración media rondó los once meses (322 días). No en vano, Italia fue definida como «democracia mediatizada» (Duverger, 1960: 61 y ss.), o «república de los partidos» (Scoppola, 1997), haciéndose referencia a que los electores acudían a las urnas en un clima de incertidumbre y en el que entregaban un mandato en blanco a los partidos para que estos formasen y destruyesen Gobiernos en los que los ciudadanos apenas podían incidir. Los incentivos para la rendición de cuentas de los gobernantes se diluían y los

electores tenían serias dificultades para atribuir responsabilidades políticas y sancionar la acción del Gobierno.

A inicios de la década de los noventa, el sistema político italiano se encontraba inmerso en una crisis sin precedentes. Los principales partidos estaban totalmente desacreditados ante la opinión pública, salpicados además por importantes casos de corrupción y financiación ilegal como *Tangentopoli*. Este escándalo dio lugar a una investigación judicial conocida como *Manos Limpias* que supuso el fin de las carreras de importantes líderes políticos de distintos partidos y generó una enorme indignación ciudadana.

Al calor de este contexto absolutamente excepcional, marcado por una serie de acontecimientos traumáticos que supusieron una auténtica crisis del régimen político, comenzó a tomar forma la necesidad de acometer profundas reformas estructurales. Fue, pues, al inicio de los años noventa, con la transformación en las actitudes de la opinión pública hacia las principales instituciones del sistema político y, sobre todo, por la disolución de los vínculos entre los electores y los partidos establecidos, cuando comenzaron a darse las condiciones propicias para la introducción de reformas. Y entre esas reformas que posibilitarían la transición hacia lo que se ha dado en conocer como la *Segunda República*, el cambio de las reglas electorales adquirió una atención preferente (Caciagli, 1998).

El cambio del sistema electoral italiano en 1993 supuso el episodio reformista más importante de este país desde la restauración de la democracia. Tras el fracaso de la Comisión Bozzi (López Aguilar, 1987), dos parlamentarios, Marco Panella, líder del Partido Radical, y, sobre todo, Mario Segni, diputado de la Democracia Cristiana, mantuvieron el asunto de la reforma electoral en la agenda política. Y lo hicieron desde el convencimiento de que el funcionamiento del sistema político italiano era defectuoso y asumiendo que una reforma electoral que fomentase la rendición de cuentas y la alternancia de las mayorías gubernamentales podría contribuir a atajar la corrupción política y a mejorar la efectividad del proceso decisional (Renwick, 2010: 211-212). Entre otras iniciativas, Segni impulsó el *Movimento per la riforma elettorale* en 1988, con el propósito de presionar a otros políticos para actuar. No obstante, desde un primer momento quedó claro que la vía parlamentaria estaba bloqueada, pues los principales partidos no tenían ningún interés en una reforma del *statu quo* (Renwick, 2010: 171-172).

Una vez se hizo patente que la senda parlamentaria estaba cegada, los impulsores del cambio tuvieron que buscar otro camino. En este caso, ante la inacción de la mayor parte de la clase política italiana, el ímpetu reformista provino fundamentalmente de la sociedad civil. Así, una alianza de personalidades políticas relevantes y de organizaciones cívicas, aprovechando que el art. 75 de la Constitución italiana permite promover referéndums abrogativos,

impulsó la conocida como *estrategia del referéndum*, por la cual se celebraron varios referendos que perseguían eliminar frases concretas de la ley electoral existente para orientar el sistema electoral en la dirección deseada.

Así pues, gracias al potencial *antihegemónico* de la institución del referéndum (Donovan, 1995), los reformistas se coordinaron para promover un total de tres: el primero proponía la introducción de un sistema mayoritario para tres cuartas partes de los escaños del Senado (Katz, 2001: 99-101); el segundo pretendía la generalización a todo el nivel local de los sistemas electorales mayoritarios que ya existían en algunos grandes municipios; y, por último, el tercero aspiraba a reducir a una sola las preferencias que podía manifestar el elector dentro de las listas de partido para las elecciones a la Cámara de Diputados. Finalmente, los promotores consiguieron reunir las 500 000 firmas para alcanzar el umbral requerido, aunque en la sentencia 47/1991, de 17 de enero, la Corte Constitucional rechazó las dos primeras propuestas de referéndum por cuestiones técnicas.

De modo que en junio de 1991 se celebró un referéndum *abrogativo* sobre la posibilidad de abolir la preferencia múltiple y sustituirla por la preferencia única, ya que la preferencia múltiple era un elemento asociado a prácticas corruptas y clientelares, especialmente extendidas en el sur del país, así como con el *faccionalismo* en el interior de los partidos (Golden, 2003). Aunque la mayoría de los principales partidos se opusieron a la propuesta durante la campaña electoral, muchos electores, a la hora de decidir su voto, vieron en ese referéndum la posibilidad de expresar su opinión, no solo sobre el funcionamiento del sistema electoral, sino también sobre el estado de la democracia italiana en general. Finalmente, con una participación del 62,5 % del censo electoral, la propuesta recibió el 95,6 % de los votos a favor, por lo que el resultado se interpretó como un éxito rotundo e inesperado de los reformistas (Renwick, 2010: 173).

Estos resultados espolearon al movimiento reformista, que consiguió impulsar un segundo referéndum que acabaría celebrándose en abril de 1993 (Newell y Bull, 1993). En él se retornaba a una de las cuestiones denegadas por la Corte Constitucional italiana dos años atrás y ahora aceptada en la sentencia 32/1993, de 16 de enero, proponiéndose eliminar algunas disposiciones de la ley electoral del Senado. Con ello se pretendía transformar una ley falsamente mayoritaria —dada la dificultad de alcanzar el 65 % de los votos para obtener un escaño en los distritos uninominales— y en realidad proporcional (Presno, 1994: 146), en un sistema mixto de orientación mayoritaria y muy personalizado (75 % de los escaños elegidos por mayoría simple o relativa en distritos uninominales y el 25 % restante de forma proporcional). A diferencia de lo sucedido durante el primer referéndum, todos los principales partidos (Democracia Cristiana, socialistas, excomunistas y la Liga Norte) apoyaron el «sí»

durante la campaña, con lo que más de cuatro de cada cinco votantes respaldaron la reforma.

La consecuencia inmediata era que Italia tenía un nuevo sistema electoral para el Senado, mientras que el sistema de la Cámara de los Diputados permanecía inalterado. Sin embargo, el resultado del referéndum actuó como instrumento de presión al Parlamento, e hizo que la Comisión de Asuntos Constitucionales que examinaba este asunto se sintiese conminada a legislar en la materia de acuerdo a los parámetros resultantes de la consulta popular (Presno, 1994: 136). El referéndum significó, pues, el «tránsito entre inmovilismo y acción», por lo que «la condición referéndum —ciertamente coexistente con otras— es seguramente la única que permita comprender por qué se actuó, en lugar de no actuar, y por qué se actuó dentro de ciertos términos» (Pappalardo, 1995: 64-69). Por tanto, este mandato ciudadano demostró tener una gran capacidad de influencia a la hora de moldear las reformas electorales que estaban por venir, más allá de su impacto directo en el sistema electoral del Senado.

Es necesario recordar una cuestión esencial: las nuevas leyes electorales fueron aprobadas por las viejas élites dominantes. La situación era de tal gravedad que para cualquier partido se convirtió en una tarea imposible poder resistir la presión de una opinión pública que exigía una reforma electoral (Renwick, 2010: 175). Esto es especialmente significativo en el caso de la Democracia Cristiana, principal partido interesado en mantener un *statu quo* que le había sido favorable durante décadas, pero que percibió que se encontraba ante un escenario en el que el inmovilismo y la no adopción de reformas podía resultarle aun más perjudicial (Katz, 1996: 37).

En definitiva, el proceso de reforma electoral italiana de 1993 fue ciertamente complejo y producto de una interacción entre las élites partidistas y la sociedad civil organizada y movilizada (Renwick, 2010). En un inicio, solo una minoría de políticos apostaron por la reforma electoral, mientras que la mayoría de la vieja clase política era refractaria a esta posibilidad debido a su interés por mantener las reglas electorales que les había permitido acceder a posiciones de poder. Esto hizo que los reformistas trataran de movilizar para su causa a la opinión pública, aprovechando la creciente desafección ciudadana hacia la política y las principales instituciones. A través del instrumento del referéndum, la reforma electoral del Senado fue impuesta sobre el Parlamento y las élites partidistas dominantes. Unas élites que, constreñidas por el resultado del referéndum y el clima de regeneración política existente, extendieron el modelo de sistema electoral mixto con preponderancia del componente mayoritario también al sistema empleado para la Cámara de Diputados. Y ello a pesar de que ello podía ir en contra de sus propias perspectivas de resultar reelegidos. De modo que los sistemas electorales fueron fruto de un

proceso en el que la sociedad civil tuvo un papel protagónico con el fin de democratizar y modernizar un sistema político corrupto y anquilosado (Donovan, 1995).

## 2. TIPO DE SISTEMA ELECTORAL Y RENDIMIENTOS

Tras este complejo proceso, se aprobaron finalmente las nuevas leyes n.º 276 y 277, de 4 de agosto de 1993, que contenían los nuevos sistemas electorales para la Cámara de Diputados y el Senado, y cuyo relator fue el diputado de la Democracia Cristiana Sergio Mattarella. De ahí que el audaz y cáustico politólogo Giovanni Sartori iniciase la costumbre de satirizar las leyes electorales italianas asignándoles nombres en latín: la nueva ley electoral fue bautizada como *Mattarellum*.

En este sistema, que se aplicaría a las elecciones generales de 1994, 1996 y 2001, los electores disponían en la Cámara de Diputados de dos votos: uno que podían otorgar a candidatos individuales que competían en distritos uninominales (*circuito mayoritario*) y otro que se dirigía a listas cerradas que competían en agrupaciones de circunscripciones (*circuito proporcional*). En una primera fase, se adjudicaban una parte de los escaños en las circunscripciones uninominales del circuito mayoritario. En una segunda fase, se trataba de compensar las distorsiones en la proporcionalidad que se habían podido producir en el circuito mayoritario a partir de un reparto de escaños entre las listas que concurrían en el circuito proporcional (D'Alimonte y Chiamonte, 1995).

En la Cámara de Diputados, el número de distritos uninominales elegidos a partir de un fórmula de mayoría simple era de 475 del total de 630 escaños (en torno al 75 % de los diputados, por tanto, se elegían en el circuito mayoritario). Los 155 escaños restantes (en torno al 25 %) se elegían en listas cerradas y bloqueadas, distribuidos proporcionalmente a partir de la fórmula Hare a nivel nacional. La barrera electoral que había de superarse para acceder al reparto proporcional era del 4 % a nivel nacional.

Mientras que la mecánica para la atribución de los escaños en el circuito mayoritario es sencilla (se adjudicaba el escaño en juego el candidato que obtenía más votos), el procedimiento para la distribución de escaños en el circuito proporcional, denominado *scorporo*, era más complicado (véase Katz, 1996: 33-36; D'Alimonte, 2005: 256-261). Se trataba de un sistema ideado para mitigar los efectos distorsionadores generados en el circuito mayoritario: penalizaba a los partidos con candidatos vencedores en los distritos uninominales y favorecía a los partidos con candidatos perdedores en esa primera fase de reparto. Así, para repartir los escaños en el circuito proporcional de forma que se produjese cierta compensación, debía descontarse los votos recibidos por los candidatos vencedores en los distritos uninominales a los votos

recibidos por las listas de sus respectivos partidos en el circuito proporcional. Ahora bien, la compensación era parcial o imperfecta (*scorporo parziale*), dado que al partido más votado en la circunscripción no se le deducían a su total de votos recibidos en el circuito proporcional todos los votos emitidos a favor de sus candidatos en los distritos uninominales —como sí sucedía en el Senado—, sino que, en realidad, solo se le restaba el número de votos que había necesitado cada uno de sus candidatos individuales vencedores para adjudicarse el escaño, esto es, el número de votos obtenidos por el segundo candidato más votado en esos distritos más uno.

Tabla 1. *Principales características de Mattarellum*

<b>Tipo de sistema electoral</b>	Sistema mixto mayoritario con compensación parcial (existencia de <i>scorporo</i> )
<b>Año de aprobación</b>	1993
<b>Procesos electorales</b>	1994, 1996, 2001
<b>N.º de escaños elegidos en distritos uninominales del circuito mayoritario</b>	475 (75 %) en la Cámara de Diputados 232 (75 %) en el Senado
<b>N.º de escaños elegidos en circunscripciones del circuito proporcional</b>	155 (25 %) en la Cámara de Diputados (cuota Hare) 83 (25 %) en el Senado (fórmula D'Hondt)
<b>Barrera electoral</b>	4 % a nivel nacional en la Cámara de Diputados Sin barrera en el Senado
<b>N.º de votos del elector</b>	2 en la Cámara de Diputados 1 en el Senado
<b>Tipo de listas (en el circuito proporcional)</b>	Cerradas y bloqueadas

*Fuente:* elaboración propia.

El sistema electoral del Senado también conjugaba la uninominalidad con la proporcionalidad, aunque de forma distinta. De entrada, el elector disponía de una sola papeleta, por lo que el voto afectaba simultáneamente tanto al circuito mayoritario como al proporcional. Así, el 75 % de los escaños se repartían en 232 distritos uninominales, mientras que el 25 % restante (83 escaños) se distribuía de forma proporcional, pero en una circunscripción única a nivel regional. En este caso, se empleaba la fórmula D'Hondt para repartir los escaños entre los candidatos que no habían resultado electos en los

distritos donde competían, sin que en el caso del Senado estuviese prevista una barrera electoral.

En definitiva, esta clase de sistemas mixtos son, por tanto, distintos de otros como el sistema de representación proporcional personalizada cuyo modelo de es el sistema electoral alemán, donde el reparto de escaños entre los partidos se realiza siguiendo un criterio exclusivamente proporcional. Y también son distintos de los sistemas mixtos de tipo paralelo, en los que la adjudicación de escaños se aplica de forma separada en los circuitos proporcional y mayoritario y en los que, en consecuencia, se suelen generar resultados bastante desproporcionales. Así pues, los sistemas personalizados compensatorios, como el que se dio en Italia en el período 1993-2005 o en Hungría hasta 2010, se situarían a medio camino entre los dos tipos anteriores. Con los sistemas de representación proporcional personalizada tienen en común que ambos circuitos, mayoritario y proporcional, se encuentran conectados.

Estos sistemas electorales mixtos, además de presentar un funcionamiento complejo, son difíciles de clasificar, pues no encajan ni en los sistemas de representación proporcional personalizada como los que se emplean en Alemania o en Nueva Zelanda, ni en los sistemas paralelos como el que se emplea en Japón. Ahora bien, la preponderancia del porcentaje de diputados elegidos en los distritos uninominales, sumado a que la conexión entre circuitos se realizaba a través de los votos y no de los escaños, ha conducido a que algún analista caracterizase al *Mattarellum* como un «sistema mayoritario con un componente proporcional» (*plurality system with a PR component*) (Katz, 2001); mientras que otros lo han catalogado como un «sistema mixto mayoritario con una compensación parcial» (*mixed-member majoritarian system with partial compensation*) (Shugart y Wattenberg, 2001: 15-16; Renwick, 2010: 169).

En cualquier caso, con independencia de su calificación, los resultados fueron claramente más desproporcionales que con el anterior sistema: si en el período 1948-1992 en el que estuvo vigente el sistema electoral proporcional clásico, el índice de desproporcionalidad de Gallagher se situó en el 2,9 en promedio, en el período 1994-2001 en el que se aplicó *Mattarellum*, la desproporcionalidad media aumentó a 8,3 (Chiaromonte, 2015: 18-19).

Los propósitos de la reforma eran otros. De un lado, se pretendía dejar atrás el sistema de partidos italiano, multipartidista extremo y polarizado (Sartori, 1976), para así simplificar el número de fuerzas políticas, fomentar la consecución de mayorías parlamentarias, aumentar la duración de los Gobiernos y, en definitiva, alcanzar la anhelada gobernabilidad que permitiese a los ejecutivos una toma de decisiones eficaz (Katz, 1996: 37). De otro, se aspiraba a promover una dinámica de competición bipolar que facilitase la alternancia en el Gobierno y que, en última instancia, favoreciese la circulación de élites



y el desbloqueo de las políticas pendientes (Caciagli, 1998: 149). Se generaron unas enormes expectativas en torno al nuevo sistema electoral, ambicionándose, en definitiva, transformar la naturaleza del sistema político italiano (Katz, 1996).

Pues bien, el principal éxito —aunque no resulta atribuible en exclusiva al nuevo sistema electoral— fue el hecho de que se evolucionase hacia una bipolarización del sistema de partidos italiano y se produjese la anhelada alternancia en el Gobierno (Bartolini *et al.*, 2004). Emergió así una pauta de competición electoral bipolar, basada en dos coaliciones dominantes, que a partir de las elecciones de 1996 fueron claramente identificables y se aglutinaron en torno a las figura de un líder percibido como candidato a primer ministro, en lo que representó una tendencia evidente hacia la presidencialización de la política italiana (Venturino, 2001). En 1994 venció el centro-derecha en torno al recién surgido Forza Italia y su líder Silvio Berlusconi; en 1996 hizo lo propio el centro-izquierda en torno a la coalición El Olivo (*L'Ulivo*) y la figura de Romano Prodi; y en 2001 el centro-derecha logró hacerse de nuevo con la victoria con la coalición la Casa de las Libertades (*Casa delle Libertá*), convirtiéndose Silvio Berlusconi en el primer presidente del Gobierno en cinco décadas capaz de completar el mandato de cinco años.

En este nuevo escenario, la formación del Gobierno tras las elecciones estaba directamente asociada, ahora sí, a las preferencias manifestadas por los electores en torno a las dos grandes coaliciones, por lo que los Gobiernos gozaron de una suerte de legitimación popular reforzada que les permitió disfrutar de una estabilidad algo superior a lo que había venido siendo habitual en el pasado. Bajo la vigencia del nuevo sistema electoral la duración media de los Gobiernos fue algo más dilatada, pues se pasó de los 322 días del período anterior (1948-1992) a los 523 días del nuevo período; es decir, los Gobiernos pasaron a ser algo más estables, aunque no todo lo esperado (Chiaromonte, 2015: 21-22).

Sin embargo, el sistema político italiano continuó aquejado de algunos de sus problemas tradicionales. A pesar de la bipolarización, la fragmentación parlamentaria no se redujo en absoluto (Bartolini *et al.*, 2004). Es más, respecto al período 1948-1992 el promedio en el índice del número efectivo de partidos se incrementó significativamente a nivel electoral y prácticamente se duplicó en su versión parlamentaria (Chiaromonte, 2015: 19-20). Así, algunos de los candidatos vencedores en los distritos uninominales no pertenecían a los partidos mayores dentro de cada coalición, sino a pequeños partidos con la suficiente habilidad para que sus candidatos compitiesen bajo el símbolo de la coalición en algunos distritos donde existían opciones factibles de obtener escaños. Al llegar a la Cámara, sin embargo, esos diputados no se integraban en los grupos parlamentarios de los grandes partidos. Baste con señalar

que en las elecciones de 1994 accedieron 24 partidos al Parlamento y 21 en las elecciones de 1996. Así pues, la paradoja del nuevo sistema electoral consistió en que fomentó una dinámica de competición bipolar que coexistió simultáneamente con un elevado número de partidos, dando lugar a lo que Roberto D'Alimonte (2005) denominó acertadamente como «bipolarismo fragmentado» (*fragmented bipolarism*).

En definitiva, es cierto que el nuevo sistema electoral permitió que se produjese por primera vez la alternancia con la entrada en el Gobierno de la coalición de centro-izquierda encabezada por Romano Prodi. Como también lo es que se produjo cierta renovación de la élite parlamentaria en el terremoto electoral de las elecciones de 1994. Sin embargo, la reforma electoral no logró solventar algunos de los problemas tradicionales como la inestabilidad gubernamental propiciada por la elevada fragmentación parlamentaria (Katz, 1996). Fragmentación parlamentaria a la que contribuyeron las alianzas puntuales en forma de coaliciones electorales, las cuales, una vez alcanzaban el objetivo de acceder al Parlamento, lejos de actuar como mayorías sólidas, se escindían en innumerables grupos parlamentarios con un notable poder de chantaje sobre coaliciones gubernamentales poco cohesionadas (Caciagli, 1998: 161).

### III. PORCELLUM (2005-2015)

#### 1. EL PROCESO DE REFORMA ELECTORAL

Las elecciones de 2001 dieron lugar a un nuevo Gobierno encabezado por Silvio Berlusconi y conformado por cuatro partidos (Forza Italia, Alianza Nacional, Liga Norte y los democristianos). Al borde de concluir la legislatura, y a pocos meses de celebrarse unas nuevas elecciones, se aprobaría de manera acelerada —entre octubre y diciembre de 2005— una nueva ley electoral auspiciada exclusivamente por los partidos de la coalición gubernamental de centro-derecha.

Detrás de esta reforma electoral estuvieron las malas expectativas electorales de los partidos que formaban parte del Gobierno de coalición, que acordaron impulsar una modificación de las reglas del juego en su propio beneficio. De hecho, la propuesta inicial fue objeto de críticas provenientes de otras fuerzas políticas y de amplios sectores de la opinión pública, pues unos y otros entendían que se trataba de un intento de la coalición de asegurarse una ventaja partidista o, al menos, de minimizar los daños en las inminentes elecciones. La manipulación de las reglas electorales fue tan evidente que Roberto Calderoli, uno de sus destacados impulsores, admitió públicamente que su

propósito era el de perpetrar una «cerdada» (*porcata*); motivo por el cual Sartori recurrió de nuevo a la ironía para otorgar al nuevo sistema electoral el apodo de *Porcellum* (Pasquino, 2015: 295).

El diagnóstico de que se trataba de una manipulación electoral también fue compartido por los principales expertos italianos en la materia electoral (D'Alimonte, 2007; Pasquino, 2007). Ahora bien, para otros, esta reforma no puede explicarse exclusivamente a partir del interés en la maximización de escaños por parte de la mayoría dominante, sino que, aun aceptando que la reforma se llevó a cabo en función de intereses estratégicos, hay que tomar en consideración las dinámicas que se dieron dentro de la coalición gubernamental de centro-derecha, así como su búsqueda por crear pautas favorables de gobernanza intracoalicional para los cuatro partidos que la integraban (Renwick *et al.*, 2009).

Es por ello interesante indagar en los intereses individuales de los partidos dentro de la coalición, para así tratar de aclarar un panorama complejo. Comenzando por los democristianos, que fueron los impulsores iniciales de la reforma, su propósito era reconstruir el espacio del centro político dentro del sistema de partidos italiano en torno a una fuerza independiente, sin necesidad de alinearse con la izquierda o la derecha y, gracias a ello, disfrutar de una mayor autonomía a la hora de negociar su participación en futuros Gobiernos de coalición (Renwick *et al.*, 2009). Eso explica que los centristas democristianos repudiasen el sistema electoral de 1993 (*Mattarellum*), por considerarlo la principal fuente de bipolarización del sistema y, en consecuencia, anhelasen regresar a un sistema parecido al clásico, lo más proporcional posible (Masseti, 2006: 263).

El resto de partidos de la coalición se mostraron dispuestos a atender las demandas de los democristianos porque, de lo contrario, hubieran puesto en peligro sus propios planes de reforma constitucional y el propio futuro de la coalición gubernamental (Masseti, 2006: 264). La reforma electoral fue así un intercambio necesario para conseguir la aquiescencia de los democristianos en un proyecto de cambio constitucional más amplio, y también para que estos desistieran de su exigencia de celebración de primarias para elegir al líder de la coalición, algo que rechazaba frontalmente Berlusconi (Pasquino, 2007: 81-82).

Los demás partidos de la coalición, por su parte, también tenían buenos motivos para esperar beneficiarse de la reforma electoral y maximizar sus votos en futuras elecciones. Su principal objetivo consistía en eliminar los distritos uninominales, pues su existencia había perjudicado al centro-derecha, en la medida en que sus candidatos comunes en los distritos tenían un peor rendimiento electoral que sus listas que concurrían en solitario en el circuito proporcional. La experiencia demostraba que el porcentaje de votos conjunto de los partidos de

centro-derecha era mayor cuando concurrían por separado, pues los electores fieles a un partido podían, sin embargo, ser contrarios a entregar su voto a un candidato de otro partido (Newell, 2006: 804). Por consiguiente, la reforma electoral pretendía eliminar el voto por candidatos individuales y sustituirlo por un único voto entregado a una única lista de partido que, posteriormente, se computaba automáticamente como un voto a la coalición a la que dicho partido hubiese decidido sumarse (Chiaramonte, 2015: 15). De modo que la vuelta a un sistema electoral de tipo proporcional mejoraba las perspectivas electorales del centro-derecha y, en especial, de su principal partido, Forza Italia.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, un sistema proporcional podría mejorar la independencia de unos partidos respecto a otros porque podrían concurrir con sus propios candidatos en todo el país y bajo las siglas de su propio partido, en lugar de tener que apoyar a candidatos de otros partidos bajo la etiqueta de una coalición electoral. De modo que los socios de coalición pensaban que un sistema que les permitiera presentarse con su propia imagen partidista ante el electorado, además de mejorar su capacidad para ganar votos, podía concederles un mayor grado de independencia respecto a sus socios (Renwick, 2010: 140).

Cabe preguntarse, por último, qué incentivos entraron en juego para que los partidos acordaran introducir el elemento más novedoso del nuevo sistema electoral: el premio de mayoría. Pues bien, la principal razón por la que Forza Italia y, particularmente, Alianza Nacional, no eran partidarios de establecer un sistema proporcional puro como planteaban los democristianos tiene que ver con que su prioridad consistía en mantener una dinámica de competición bipolar y la posibilidad de que se produjese la alternancia, y no aceptaban una reforma que amenazase ese objetivo. De ahí su interés en el premio de mayoría, pues aun retornando a un sistema de tipo proporcional, se mantenían los alicientes institucionales para la bipolarización de la competición. En suma, la demanda originaria de un sistema de tipo proporcional por parte de los democristianos terminó aceptándose por el resto de partidos de la coalición, pero con la introducción simultánea de un premio de mayoría que generaba poderosos estímulos para la formación de coaliciones electorales, al igual que con el anterior sistema (Renwick, 2010: 126-127; Chiaramonte, 2015: 15).

Así las cosas, ¿por qué confluyeron los intereses de los partidos en torno a un sistema electoral que fomentaba las dinámicas bipolares, pero que en realidad perjudicaba al partido que impulsó originariamente el proceso reformista? La respuesta está en que aunque la cuestión de la bipolarización del sistema de partidos fue un objetivo central en el proceso reformista, no fue la única dimensión que se tomó en consideración. A los democristianos, al igual que a los restantes partidos de la coalición, la reforma les confería una mayor independencia dentro de la coalición, una mayor capacidad para obtener

votos, y su líder podía acaparar más poder dentro de la organización. Así pues, aunque los beneficios para el partido impulsor fueron mucho menores que a los que aspiraba inicialmente, su posición mejoraba en términos generales respecto a *Mattarellum* (Renwick, 2010: 127).

## 2. TIPO DE SISTEMA ELECTORAL Y RENDIMIENTOS

Finalmente la reforma electoral terminó por materializarse tras complejos procesos negociadores entre los partidos de la coalición dominante. La ley Calderoli o *Porcellum* se aplicaría así a tres procesos electorales: 2006, 2008 y 2013.

Para la Cámara de Diputados, el sistema electoral era formalmente de tipo proporcional y se repartían los escaños a nivel nacional. Ahora bien, la naturaleza proporcional del sistema quedaba rápidamente desdibujada si se tiene en cuenta que el sistema también preveía la concesión de un premio de mayoría de 340 de los 630 diputados (un 54 % del total de escaños) para el partido o coalición con más votos en el conjunto del país. Dicho premio puede clasificarse como *majority-assuring*, en la medida en que la candidatura vencedora se hacía siempre con la mayoría absoluta de los diputados (Chiaromonte, 2015: 16).

Los escaños que restaban por distribuir tras el otorgamiento del premio se distribuían, ahora sí, de forma proporcional entre el resto de partidos y coaliciones. Para acceder a la distribución de escaños, el sistema electoral disponía de varias barreras electorales. Para las coaliciones se establecía una barrera del 10 % nacional y, en el interior de las propias coaliciones, se exigía a los partidos el 2 % de los votos para poder obtener escaños. Por último, los partidos que concurrían a las elecciones en solitario y sin integrar ninguna coalición electoral, debían superar una barrera del 4 % de los votos a nivel nacional para ganarse el derecho a obtener representación.

Por lo que se refiere a la dimensión intrapartidista, el sistema electoral apostó por las listas cerradas y bloqueadas. Es decir, los votantes debían limitarse a escoger entre candidaturas constituidas previamente por los partidos, ya fuera en solitario o fruto de alianzas preelectorales. Por tanto, los electores no disfrutaban de la posibilidad de manifestar preferencias por candidatos individuales y, en consecuencia, no tenían capacidad para modificar con su voto la prelación de candidatos dispuesta de antemano en la lista electoral. Esta cuestión generó una gran polémica, que sería resuelta años después por la Corte Constitucional italiana.

Con relación al Senado, el diseño del sistema electoral era muy similar, aunque algunas de sus pequeñas diferencias resultaron absolutamente determinantes. El mejor ejemplo es el que tiene que ver con premio de mayoría, ya que dicho premio no se concedía a la candidatura con más votos a nivel nacional, sino que se otorgaba a las listas o coaliciones con más votos en cada una

de las veinte regiones italianas. Al concederse el premio caso por caso, los réditos electorales (55 % de los escaños en juego en cada territorio) cosechados por una candidatura en las distintas regiones podían —al menos en el plano teórico— contrarrestarse o compensarse por el recibido por candidaturas rivales en otras regiones. Es decir, las mayorías parlamentarias en la Cámara Alta italiana quedaban al albur de los resultados de unas pocas regiones, especialmente aquellas más pobladas y en las que había más escaños en juego. Cabe destacar asimismo que también eran diferentes los porcentajes de las barreras en el Senado, donde eran considerablemente más restrictivos: 20 % para las coaliciones, 3 % para los partidos dentro de cada coalición y 8 % para aquellas listas que concudiesen a las elecciones sin integrarse en una coalición.

De modo que, frente al sistema previsto en la Cámara de Diputados, el premio de mayoría del Senado no era de tipo *majority-assuring*, pues las bonificaciones en términos de escaños se concedían región por región y, por consiguiente, el partido o coalición con mayor apoyo en el conjunto de Italia no tenían asegurada la mayoría parlamentaria en el Senado.

Tabla 2. *Principales características de la ley Calderoli o Porcellum*

<b>Tipo de sistema electoral</b>	Sistema electoral proporcional con premio de mayoría
<b>Año de aprobación</b>	2005
<b>Procesos electorales</b>	2006, 2008, 2013
<b>Premio de mayoría</b>	Cámara de Diputados: 340 escaños (54 %) a la lista o coalición más votada a nivel nacional. Senado: 55 % en cada Región, a la lista o coalición más votada a nivel regional.
<b>Barrera electoral</b>	Cámara de Diputados: 4 % partidos sin coalición; 10 % coaliciones y 2 % partidos dentro de coalición. Senado: 8 % partidos sin coalición; 20 % coaliciones y 3 % partidos dentro de coalición.
<b>Tipo de listas</b>	Cerradas y bloqueadas

*Fuente:* elaboración propia.

En 2006, las primeras elecciones en las que se pusieron en práctica estas nuevas reglas electorales, la capacidad del sistema para producir una sobrerrepresentación en escaños de la fuerza más votada se tornó en contra de la coalición de centro-derecha encabezada por Berlusconi, que fue precisamente quien había impulsado la reforma electoral. Así, con una exigua diferencia del 0,07 % de los

votos, la coalición de centro-izquierda (l'Unione), liderada por Romano Prodi, se adjudicó por completo el premio de mayoría y obtuvo los 340 diputados que le permitirían dominar la Cámara de los Diputados. Ahora bien, en el Senado el Gobierno de Prodi dependió del voto de un parlamentario independiente elegido en la circunscripción exterior y de los senadores vitalicios (Groppi, 2008: 171). Esta situación de debilidad condujo a la caída del Gobierno de Prodi a los dos años y obligó a que se celebraran elecciones anticipadas en 2008, en las que venció el centro-derecha con mayoría absoluta en las dos Cámaras.

Aunque desaparecieron los distritos uninominales respecto a *Mattarellum*, este sistema continuó incentivando el amalgamamiento de partidos en torno a dos grandes coaliciones electorales de centro-izquierda y centro-derecha que, en esta ocasión, competían por hacerse con el premio de mayoría. Se consolidaron así las dinámicas competitivas bipolares en el sistema de partidos italiano que comenzaron con *Mattarellum* y se afianzaron con *Porcellum*.

Ahora bien, este sistema electoral tampoco consiguió contener la atomización representativa. Es más, la fragmentación parlamentaria incluso aumentó debido a la heterogeneidad de las coaliciones *catch-all* de los dos principales bloques electorales, conformados por un variopinto conglomerado de formaciones políticas (Chiaromonte, 2015: 17). Como es lógico, esa elevada fragmentación continuó representando un factor de inestabilidad gubernamental. Inestabilidad que se vio agravada por el riesgo cierto de que se diesen mayorías de distinto signo político en ambas Cámaras, provocadas por sus diferentes reglas electorales. Situación que acabó produciéndose tanto en 2006 como en 2013, es decir, en dos de los tres comicios en que operó *Porcellum*.

Los resultados de las elecciones generales de 2013 dieron lugar a un sistema de partidos más fragmentado y esencialmente tripolar: a los dos grandes bloques dominadores de la política italiana durante la *Segunda República* italiana (el centro-izquierda en torno al Partido Democrático y el centro-derecha en torno a Forza Italia y su entonces socio menor, la Liga Norte) se sumó un tercer bloque emergente: el Movimiento Cinco Estrellas, liderado por Beppe Grillo, y que irrumpió con más del 25 % de los votos. Y cabe destacar también, aunque con unos resultados más discretos (en torno al 10 % de los votos), de la coalición centrista liderada por el antiguo primer ministro Mario Monti. El escenario fue, una vez más, el de un Parlamento dividido, en el que la coalición de centro-izquierda encabezada por el Partido Democrático (PD) consiguió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero no logró el mismo resultado en el Senado.

Con todo, fue decisiva la inesperada aparición de la Corte Constitucional italiana, con su trascendental sentencia 1/2014, de 13 de enero, donde se declararon inconstitucionales algunos de los elementos nucleares del sistema electoral *Porcellum*. En la sentencia 1/2014 la Corte abandonó su tradicional

actitud deferente hacia el legislador electoral y anuló el premio de mayoría de ambas Cámaras, así como las listas cerradas y bloqueadas (Fernández Esquer, 2019). Por lo demás, la Corte concluyó que, excepto aquellos aspectos declarados inconstitucionales, el resto de elementos del sistema electoral eran aplicables a las próximas elecciones que se celebrasen. En consecuencia, la sentencia de la Corte dio lugar a un nuevo sistema electoral, el llamado *Consultellum* (Pasquino, 2015: 295), que transformaba los sistemas de la Cámara de Diputados y del Senado en sistemas electorales proporcionales puros (sin premios de mayoría), aunque con unas elevadas barreras electorales (especialmente en el Senado), y que permitía a los electores manifestar un voto preferencial (D'Alimonte, 2015: 286; Fusaro, 2016: 562).

#### IV. UN SISTEMA ELECTORAL NUNCA ESTRENADO: *ITALICUM* (2015-2017)

En mayo de 2015 el Parlamento italiano aprobaría la que a, día de hoy, es la penúltima de las leyes electorales para la Cámara de Diputados. Su peculiaridad radica en que su entrada en vigor quedó pospuesta hasta julio de 2016. Sus promotores asumían que para entonces los senadores ya no serían elegidos directamente por la ciudadanía, pues la reforma constitucional que se estaba tramitando en aquellos momentos ya se habría consumado, haciendo del Senado una cámara con poderes reducidos y subordinada a la Cámara de Diputados (Pasquino, 2015).

La propuesta de reforma electoral se incluyó en el conocido como *Pacto del Nazareno*, acordado en enero de 2014 entre Matteo Renzi (PD) y Silvio Berlusconi (Forza Italia), y en el que se recogía un ambicioso paquete de reformas institucionales (Olivetti, 2015; Fusaro, 2016). Hay que tener presente que el único partido dispuesto a negociar un nuevo sistema electoral con el PD —que tras las elecciones de 2013 carecía de una mayoría suficiente en el Senado para sacar adelante la reforma por sí sólo— era Forza Italia, puesto que el M5S se había mostrado indisponible a cualquier forma de colaboración tanto con el centro-izquierda como con el centro-derecha.

Aunque en un principio se barajaron propuestas como la de una versión revisada del *modelo español*, los derroteros de las negociaciones viraron hacia un sistema con premio de mayoría para el partido más votado y con una sola ronda. Sin embargo, en el trascendental Pacto del Nazareno, Renzi consiguió convencer a Berlusconi de que el balotaje o segunda vuelta electoral era un elemento imprescindible.

La gestación de la ley no estuvo exenta de polémica: su tramitación se desarrolló acortando los plazos del debate parlamentario y anudando la



votación final a una cuestión de confianza sobre el Gobierno. Finalmente, en mayo de 2015, la ley se aprobó en la Cámara de Diputados con el 53 % los votos a favor y con la mayoría de los diputados de la oposición ausentándose en el momento de la votación final. La tensión política no solo se dejó sentir entre la mayoría y la oposición, sino que se trasladó incluso al interior del propio PD (Olivetti, 2015: 39).

Renzi, siguiendo la costumbre de Sartori, quiso imprimir solemnidad a la nueva ley electoral bautizándola como *Italicum*. Al igual que *Porcellum*, dicha ley establecía para la Cámara de Diputados un sistema electoral que conjugaba la lógica proporcional con la mayoritaria, al prever un premio de mayoría *majority-assuring* que se adjudicaba al partido más votado. Aunque la distribución de diputados entre los partidos se efectuaba a nivel nacional de forma proporcional (fórmula Hare), la naturaleza proporcional del sistema quedaba en parte desdibujada debido al premio de mayoría. En este sentido, el premio consistía en el aseguramiento de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (340 sobre 630 escaños) al partido —no a la coalición— más votado. Más específicamente, el premio se concedía a aquel partido que en primera ronda superase el 40 % de los sufragios o, en el supuesto de que ninguno lograra ese porcentaje de votos en la primera vuelta, se celebraba una segunda entre los dos partidos con más apoyo y se otorgaba el premio al partido vencedor de esa segunda ronda. De esta forma se aseguraba que tras los comicios siempre hubiera un partido político ganador que podría sacar adelante su programa político.

Con relación al resto de partidos que no obtenían el premio de mayoría, el reparto de diputados se efectuaría de acuerdo a los sufragios cosechados en la primera ronda electoral. Para ello, deberían haber sobrepasado un umbral legal del 3 % nacional. La idea central es que los partidos que desempeñasen tareas de oposición tendrían asegurado en todo caso un 44 % de los diputados (278 de 630 escaños) en atención a los votos conseguidos en la primera vuelta. El propósito del nuevo sistema electoral consistía, por tanto, en buscar cierta armonía entre la estabilidad política y la representatividad, de ahí que uno de sus padres intelectuales calificase a *Italicum* como un sistema *majority-assuring but minority-friendly* (D'Alimonte, 2015).

Desde la perspectiva intrapartidista, *Italicum* restituyó el voto preferencial. Y ello pese a que el compromiso inicial entre Renzi y Berlusconi confluyó en torno a las listas cerradas y bloqueadas, a demanda del líder de Forza Italia. Este cambio a lo largo del trámite parlamentario se produjo a instancias de algunas voces críticas dentro del PD que se mostraban temerosas ante la posibilidad de que Renzi aprovechara la reforma electoral para deshacerse de algunos de sus correligionarios, y ello a pesar de las reticencias de Berlusconi a la introducción de estos mecanismos, que le podían hacer perder parte del control en la designación de sus parlamentarios (Pasquino, 2015: 297).

Pese a ello, Renzi consiguió persuadir a Berlusconi de la introducción de listas desbloqueadas a condición de que los candidatos que encabezasen las listas estuviesen blindados y, en consecuencia, los votantes solo pudieran mostrar preferencias por los sucesivos integrantes de la lista hasta un máximo de dos (D'Alimonte, 2015: 288). De modo que se establecía una prelación en los candidatos que se harían con los escaños correspondientes a cada partido: primero, los cabezas de lista, y en caso de que el partido se adjudicase más escaños, estos serían ocupados por los candidatos que hubieran obtenido un mayor número de votos preferenciales. En suma, esta forma de articular el reparto de escaños permitía a las organizaciones políticas seguir mateniendo parte del dominio sobre qué personas ocuparían sus asientos en el Parlamento, aunque los votantes también adquirirían cierto poder para seleccionar qué candidatos accedían a los escaños del partido.

Esta reforma suponía, en definitiva, el establecimiento en el nivel nacional de una pauta de gobierno a caballo entre los sistemas parlamentarios y presidencialistas, basada en la elección *cuasi* directa del primer ministro y en el uso de mecanismos que garantizan mayorías claras, similar a la introducida a partir de 1993 en el nivel subnacional italiano (D'Alimonte, 2015). Además de neutralizar el papel que pudieran desempeñar el M5S y otros pequeños partidos, el principal objetivo de esta ley electoral era el de introducir un mecanismo de racionalización de la forma de gobierno, que posibilitase el Gobierno de un único partido y en el que, por tanto, se evitase el recurso a las coaliciones que habían generado unos rendimientos tan poco satisfactorios (Fusaro, 2016).

Tabla 3. *Principales características de Italicum (solo Cámara de Diputados)*

<b>Tipo de sistema electoral</b>	Sistema electoral proporcional con premio de mayoría y posible balotaje
<b>Año de aprobación</b>	2015
<b>Procesos electorales</b>	Ninguno
<b>Premio de mayoría</b>	340 escaños (54 %) a la lista (no coalición) que alcanzase al menos el 40 % de los votos
<b>Segunda vuelta o balotaje</b>	En caso de que ninguna lista alcanzase el 40 % de los sufragios, las dos más votadas pasaban a una segunda vuelta y la vencedora se adjudicaba el premio
<b>Barrera electoral</b>	3 % a nivel nacional
<b>Tipo de listas</b>	Listas desbloqueadas, pero con cabezas de lista blindados

*Fuente:* elaboración propia.

## V. LA —HASTA EL MOMENTO— ÚLTIMA LEY ELECTORAL ITALIANA: ROSATELLUM (2017-¿?)

### 1. EL PROCESO DE REFORMA ELECTORAL

Los temores que acompañaron a *Italicum* desde su aprobación respondían a que el fundamento con que fue concebido solo cobraba sentido de la mano de la reforma constitucional. Esas reglas electorales fueron diseñadas para garantizar una mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados, dentro de un modelo en el que la relación de confianza con el Gobierno se entablaría únicamente con la Cámara Baja, mientras que el Senado quedaría relegado a un rol secundario, y en el que su forma de elección pasaría a ser indirecta y a cargo de los Consejos Regionales. Así pues, el *pecado original* de *Italicum* consistía en que su razón de ser suponía la consumación de la reforma constitucional que aspiraba a enterrar el bicameralismo simétrico italiano (Baraggia, 2017: 273).

En diciembre de 2016 se celebró el referéndum sobre la reforma constitucional planteada por Matteo Renzi y a la que el primer ministro italiano había ligado su continuidad política. En dicha consulta la sociedad italiana rechazó la reforma de la Constitución italiana con un 60 % de votos en contra (Ceccarini y Bordignon, 2017). Pero no todo acabó ahí. Poco después, la Corte Constitucional italiana dictó la sentencia 35/2017, en una decisión con la que se reafirmó en su activismo ante las reformas del sistema electoral italiano (Fernández Esquer, 2019). En dicha sentencia, la Corte declaró inconstitucionales dos puntos de *Italicum*. La supresión más importante fue la de la segunda vuelta electoral (*ballottaggio*), consistente en que si ninguna candidatura alcanzaba el 40 % de los votos, las dos más votadas pasaban a una segunda vuelta. El segundo punto anulado por la Corte fue la posibilidad de presentar candidaturas múltiples, es decir, que los candidatos que encabezaran simultáneamente las listas electorales en varias circunscripciones pudiesen escoger por cuál resultarían efectivamente electos una vez conocidos los resultados electorales (Baraggia, 2017).

De nuevo, la Corte afirmó que la ley electoral era susceptible de inmediata aplicación, excepto en lo declarado inconstitucional. De modo que se mantenía un sistema electoral proporcional, con un premio *majority-assuring* para aquel partido que lograra superar el 40 % de los votos a nivel nacional. La consecuencia inmediata más importante es que se transformó un sistema electoral, concebido para asegurar en todo caso la gobernabilidad, en otro en el que, aunque persistía el premio de mayoría, era muy difícil su activación al necesitarse un partido capaz de alcanzar el 40 % en una sola vuelta. Y aun en el caso improbable de que algún partido se adjudicase el premio en la Cámara

de Diputados, la estabilidad del Gobierno continuaría dependiendo también del Senado, una cámara que sería elegida a partir de un sistema de tipo proporcional puro: el *Consultellum*, sistema electoral resultante tras la sentencia 1/2014. Con ello se incrementaba el riesgo de que las elecciones arrojaran un escenario de mayorías de distinto signo político en ambas Cámaras.

La mayoría de especialistas y el propio presidente de la República subrayaron la necesidad de armonizar de nuevo las leyes electorales del Parlamento italiano, con el objetivo de impedir eventuales crisis políticas y situaciones de bloqueo institucional (Chiaromonte y D'Alimonte, 2018: 10). De modo que se terminó aprobando la que en el momento de escribir estas líneas es la última de las leyes electorales aprobadas en Italia. Dicha ley electoral fue bautizada como *Rosatellum*, debido a que su impulsor fue Ettore Rosato, el entonces líder del grupo parlamentario del Partido Democrático. Su confección fue una de las tareas más delicadas y acuciantes del breve Gobierno de Paolo Gentiloni (diciembre de 2016-junio de 2018).

El M5S irrumpió con el 25 % de los votos a nivel nacional en las elecciones de 2013, dando lugar a un nuevo formato de sistema de partidos tripolar. Eso explica que se produjese la convergencia de intereses, una vez más, entre Matteo Renzi, Silvio Berlusconi —y también Matteo Salvini en esta ocasión—, dirigentes del Partido Democrático, Forza Italia y Lega, respectivamente. En la Cámara de Diputados la ley fue aprobada con 307 votos a favor, 90 en contra y 6 abstenciones; y en el Senado por 214 votos a favor, 61 en contra y 2 abstenciones. Aunque la votación se realizó de forma secreta, fue apoyada públicamente por el PD de Matteo Renzi y del primer ministro Paolo Gentiloni; también por partidos del centro-derecha (Alternativa Popular), derecha (Forza Italia) o ultra derecha (Lega) y pequeños partidos que resultaron decisivos como ALA, liderada por el controvertido Denis Verdini, viejo colaborador de Silvio Berlusconi. Por el contrario, fue rechazada por Libres e Iguales (la escisión izquierdista del PD, encabezada por Pierluigi Bersani y Massimo D'Alema) y, sobre todo, por el M5S, que en principio sería el principal perjudicado.

La tramitación de la ley estuvo presidida por el desencuentro, llegando a celebrarse concentraciones en las proximidades del Parlamento italiano, donde se manifestaron partidarios del M5S, a esas alturas dirigido ya por Luigi Di Maio. El símbolo de la protesta fue la de los diputados del Movimiento Cinco Estrellas con los ojos vendados, como símbolo del «voto ciego», haciendo referencia con ello a que los ciudadanos no podrían realizar una verdadera elección consciente. Además, la ley se tramitó de forma acelerada, vinculándose hasta en ocho ocasiones la aprobación de determinados artículos a la cuestión de confianza. Esta técnica buscaba evitar el debate parlamentario y la presentación de enmiendas, lo cual retrasaría su tramitación parlamentaria, así como

disciplinar a la mayoría que daba sustento al Gobierno y evitar la aparición de posibles *francotiradores*, esto es, parlamentarios que aprovechan el secreto del voto para votar el contra de las directrices de su propio partido. Finalmente, *Rosatellum* se aprobó en noviembre de 2017, apenas cuatro meses antes de las elecciones generales de 2018.

## 2. TIPO DE SISTEMA ELECTORAL Y RENDIMIENTOS

*Rosatellum* supone una vuelta a los sistemas electorales mixtos, es decir, aquellos que, como *Mattarellum*, combinan elementos proporcionales y mayoritarios. Dentro de las categorizaciones de sistema mixtos expuesta con anterioridad, *Rosatellum* pertenece a los llamados *sistemas paralelos*, que son aquellos en los que la adjudicación de escaños se realiza de forma separada en los circuitos proporcional y mayoritario. Italia se suma así a otros países que emplean en la actualidad este sistema, como Rusia, Japón, Tailandia, Corea del Sur o Andorra.

*Rosatellum* se articula de forma que cada elector disponga de dos votos contenidos en una única papeleta. Con el primero de ellos se escoge a un candidato individual que concurre a uno de los 232 distritos unipersonales de la Cámara de Diputados; lo mismo sucede en el Senado, donde existen 116 distritos uninominales. El candidato que consigue un mayor número de votos en el distrito se adjudica el escaño, con independencia de su porcentaje de votos, siguiendo la mecánica de los clásicos sistemas mayoritarios *first past the post*.

Con el segundo voto, el elector elige a una lista de candidatos de un partido o coalición, de entre dos y ocho nombres. Este es el circuito proporcional, donde se reparten un total de 398 diputados (sobre una base nacional) y 199 senadores (sobre una base regional), aplicando la cuota Hare en ambos casos. Tanto en el caso de la Cámara de Diputados como en el del Senado, el componente proporcional predomina sobre el mayoritario, siendo su porcentaje de escaños de 64 % y 36 % respectivamente, es decir, aproximadamente dos tercios frente a un tercio. Ahora bien, a pesar de la preeminencia del componente proporcional, debe recalarse que, en los sistemas paralelos, el circuito proporcional no siempre puede compensar todas las distorsiones generadas en el mayoritario. Además, en este caso no existe el mecanismo del *scorporo* que sí existió en *Mattarellum* como método de compensación.

Por lo que se refiere a las barreras en la Cámara de Diputados y el Senado, se exige que los partidos reúnan el 3 % de los votos a nivel nacional para poder acceder al reparto de escaños en la parte proporcional. Para los partidos que representan a minorías étnicas reconocidas oficialmente existe una barrera electoral alternativa del 20 % de los votos regionales. Por lo que respecta a las coaliciones, la barrera es del 10 % nacional, siendo necesario además que

dentro de cada coalición exista al menos un partido que haya superado el 3 %. Si se cumplen estas condiciones, la coalición puede contar con los votos recibidos por todos sus partidos integrantes que obtienen al menos el 1 % a nivel nacional. Sin embargo, solo los partidos que superan el 3 % de los votos acceden al reparto proporcional de los escaños asignados a la coalición.

En relación con la dimensión intrapartidista, la principal novedad radica en la desaparición del voto de preferencia. Es decir, en la parte proporcional las listas son cerradas y bloqueadas. Aunque este aspecto pudiera parecer problemático a la luz de los antecedentes (*Porcellum*), en este caso las candidaturas son lo suficientemente cortas para permitir que los electores puedan conocer a los candidatos que concurren en ellas. Además, no puede ignorarse que la posibilidad de que los electores puedan seleccionar candidatos individuales que compiten en distritos unipersonales ya confiere un considerable grado de personalización a su voto.

Ahora bien, a los electores les está vedado el llamado voto cruzado o dividido (*split ticket voting*), por lo que no les es posible votar por un candidato de un determinado partido en el distrito unipersonal y, simultáneamente, votar a una lista sin conexión con ese partido en el circuito proporcional. Algo que sin embargo sí estaba permitido en el sistema *Mattarellum*. Si el elector solo muestra su apoyo a uno de los partidos que presenta una lista de candidatos en el circuito proporcional, se entiende que su voto se extiende automáticamente al candidato asociado a dicho partido en el distrito uninominal. La segunda posibilidad es que el elector solo vote por un candidato que compite en un distrito uninominal, en cuyo caso hay dos posibilidades: si el candidato está asociado a un solo partido, se entiende que su voto también se extiende al partido que apoya a ese candidato y, por tanto, contribuye también al resultado de ese partido en el circuito proporcional; si el candidato es apoyado simultáneamente por varios partidos que concurren en coalición, el voto se distribuye de forma proporcional (*pro quota*) entre dichos partidos en la circunscripción de que se trate. En definitiva, el elector realiza obligatoriamente una suerte de voto fusionado, limitándose a escoger entre un emparejamiento candidato-partido/coalición predeterminado de antemano, la que supone una merma en su autonomía para elegir libremente (Chiaromonte y D'Alimonte, 2018: 12).

Lo cierto es que la ley se tramitó con una gran celeridad, bajo las acusaciones de que sus principales impulsores (Partido Democrático, Forza Italia y la Lega) manipulaban el sistema electoral en su propio beneficio. El motivo reside en que esta nueva ley electoral estimula la formación de coaliciones de partidos para hacerse con los escaños en liza en los distritos uninominales. Es decir, el componente mayoritario del sistema, a pesar de ser solamente un tercio del total, sería un incentivo institucional suficiente para que los partidos se coordinasen estratégicamente y formasen coaliciones con las que competir en

Tabla 4. *Principales características de Rosatellum*

<b>Tipo de sistema electoral</b>	Sistema mixto de tipo paralelo
<b>Año de aprobación</b>	2017
<b>Procesos electorales</b>	2018
<b>N.º de escaños elegidos en distritos uninominales del circuito mayoritario</b>	232 (36%) en la Cámara de Diputados 116 (36%) en el Senado
<b>N.º de escaños elegidos en circunscripciones del circuito proporcional</b>	386 (64%) en la Cámara de Diputados (D'Hondt) 193 (64%) en el Senado (D'Hondt)
<b>N.º de escaños elegidos en las circunscripciones de italianos residentes en el extranjero</b>	12 en la Cámara de Diputados 6 en el Senado
<b>Barrera electoral</b>	Ambas Cámaras: 3 % partidos sin coalición; 10 % coaliciones y 3 % partidos dentro de coalición
<b>N.º de votos del elector</b>	1 voto para ambos circuitos (no se puede realizar un voto dividido o <i>split ticket voting</i> )
<b>Tipo de listas (en el circuito proporcional)</b>	Cerradas y bloqueadas (entre 2 y 4 candidatos)

*Fuente:* elaboración propia.

mejores condiciones que haciéndolo en solitario, perjudicando así al M5S, partido que ha hecho gala de negarse a formar alianzas electorales con ninguna otra fuerza política. En suma, este nuevo sistema electoral parecía estar diseñado para frustrar las aspiraciones de gobierno del M5S, algo que, como sabemos tras las elecciones, no se ha conseguido.

Poco después de la aprobación de la reforma, comenzaron a surgir las dudas en el seno del Partido Democrático sobre si se había hecho un favor a sus adversarios. Por un lado, incentivó a que los partidos de centro-derecha, que hasta la reforma electoral se encontraban divididos y no tenían alicientes para concurrir juntos bajo unas reglas electorales proporcionales, se presentasen finalmente en coalición electoral. Además, la introducción de distritos uninominales se basaba en la creencia de que ello generaría dificultades al M5S, al carecer dicho partido de candidatos con conexiones locales fuertes capaces de atraer votos para sí. Sin embargo, esa idea ignoraba que la estructura de la papeleta y el voto fusionado inducían al votante a adoptar un atajo cognitivo simple, consistente en elegir una etiqueta de partido. En definitiva, los impulsores de la reforma, y especialmente el Partido Democrático,

incurrieron en importantes errores de cálculo sobre los beneficios de la reforma electoral y subestimaron el éxito que tendría el M5S, especialmente en el sur del país (Florida, 2018).

En las elecciones de 2018 la coalición de centro-derecha fue la más votada al obtener el 37 % de los votos en total, consumándose el *sorpasso* intrabloque de la Lega (17,3 %) frente a Forza Italia (14 %). Por su parte, la coalición de centro-izquierda, encabezada por el Partido Democrático, sufrió un importante retroceso (23 % del voto). Con todo, el M5S, que había concurrido en solitario, fue el partido vencedor de las elecciones con un 32,7 % de los votos. Estos resultados condujeron a un Parlamento *colgado* (*hung parliament*) sin un vencedor claro, que dio lugar a un complejo proceso de formación de Gobierno que finalmente se saldó con un Ejecutivo de coalición populista entre M5S y la Lega, a pesar de que este último partido había concurrido en alianza electoral con Forza Italia (Chiaramonte *et al.*, 2018).

A pesar de que el sistema electoral utilizado posee un tercio de escaños que se distribuyen de forma mayoritaria, dicho sistema desplegó unos niveles de desproporcionalidad intermedios (4,5 en el índice de mínimos cuadrados de Gallagher) significativamente más bajos que los de las elecciones de la conocida como *Segunda República*. Los principales beneficiados por los efectos mayoritarios del sistema electoral fueron la coalición de centro-derecha (que se hizo con el 87 % de los distritos uninominales del norte del país) y el M5S (que hizo lo propio en el 83 % de los distritos uninominales del sur), los cuales recibieron primas importantes. Esto supuso que la considerable desproporcionalidad que jugó en favor de la colición de centro-derecha en el norte fuese compensada casi en su totalidad por la desproporcionalidad en favor del M5S en el sur. En consecuencia, la gran perjudicada fue la coalición de centro-izquierda, por no lograr adjudicarse apenas distritos uninominales y por su pésima actuación en su feudo tradicional: las cuatro regiones que tradicionalmente han constituido el «cinturón rojo» del país (Chiaramonte y D'Alimonte, 2018: 13-15).

Este proceso reformista evidencia, en suma, que las reformas electorales dominadas por supuestos intereses a corto plazo de los partidos en el poder y ejecutadas de forma precipitada —o al menos no pergeñadas con la suficiente reflexión sobre los objetivos perseguidos— corren el riesgo de no anticipar el impacto de efectos imprevistos o de variables políticas que no se tienen en cuenta de manera suficiente (Florida, 2018).

## VI. CONCLUSIONES

La experiencia italiana permite extraer interesantes lecciones para lo que Arend Lijphart (1997) denominó como la «ciencia de los sistemas electorales».



Su efervescencia reformista supone un caso desviado respecto a la habitual ausencia de reformas en el universo de los sistemas electorales de las democracias establecidas. No en vano, y como señala Antonio Floridia (2018), la reforma electoral se ha convertido en un asunto objeto de debate político permanente en el sistema político italiano.

Limitándose a las reformas electorales de lo que se conoce como *Segunda República*, el cambio de sistema electoral acontecido en 1993 (*Mattarellum*), parece encajar en ese grupo de reformas motivadas por situaciones históricas extraordinarias por las que atraviesa un país (Nohlen, 2004: 385). En este sentido, la reforma italiana de 1993 representa el prototipo de reformas electorales en las que el resultado final del proceso viene determinado por la interacción que se produce entre la ciudadanía y las élites partidistas (*elite-mass interaction*), como demuestra el importante papel de la sociedad civil movilizadora en torno a los referéndums abrogativos que tuvieron lugar a principios de los años noventa (Renwick, 2010). Ahora bien, a diferencia de *Mattarellum*, el proceso de reforma de 2005 (*Porcellum*), fue enteramente conducido por las élites partidistas y, más concretamente, por las de los partidos que conformaban la coalición gobernante (*elite-majority imposition*), en un proceso en el que entraron en juego múltiples dimensiones de los posibles efectos de la reforma electoral para cada uno de los partidos impulsores (Renwick *et al.*, 2009; Baldini, 2011).

Por lo que respecta a la categorización de los procesos reformistas de 2015 (*Italicum*) y 2017 (*Rosatellum*), hay que señalar el importante papel que desempeñaron las intervenciones judiciales. Aunque los pocos autores que han prestado atención a la actuación de los jueces en los procesos de reforma electoral se han limitado a afirmar que estos juegan un papel poco relevante (Renwick, 2010: 13-14), los recientes pronunciamientos de la Corte Constitucional italiana (1/2014 y 35/2017) evidencian el rol cada vez más activo de los tribunales en los procesos de reforma electoral y obligan a reconsiderar seriamente la anterior afirmación. No es posible comprender el nacimiento de *Italicum* y *Rosatellum* sin las sentencias de la Corte Constitucional italiana que, al declarar inconstitucionales algunos aspectos de las anteriores leyes electorales, transformaron los sistemas electorales originales (*Pocerllum e Italicum*), lo cual generó presión en las élites políticas para aprobar nuevas leyes electorales que sustituyeran los sistemas electorales *desfigurados* tras las sentencias judiciales (Massetti y Farinelli, 2019). Esto último entronca con evidencia empírica reciente que apunta a que la existencia de instancias judiciales que realicen la función de control de constitucionalidad tiene un efecto positivo sobre la posibilidad de que se produzcan reformas electorales (Núñez y Jacobs, 2016). Por tanto, en lugar de ser considerados únicamente como meros *veto players* por su capacidad para obstaculizar las reformas, los tribunales también pueden ser actores desencadenantes de procesos de reforma electoral.

Una vez creada esa necesidad de reforma electoral, tanto *Italicum* como *Rosatellum* pueden reconducirse a procesos de reforma electoral dominados por las élites partidistas en el poder (*elite-majority imposition*), en este caso controlados por los líderes de los entonces principales partidos del centro-izquierda (Renzi) y del centro-derecha (Berlusconi) con el objetivo de perjudicar al M5S. Aunque en el caso de *Rosatellum* las primeras elecciones en las que se ha aplicado han certificado que sus impulsores, a pesar de buscar el rédito electoral con la reforma, cometieron errores de cálculo al menospreciar la potencial fuerza electoral del M5S.

### Bibliografía

- Baldini, G. (2011). The Different Trajectories of Italian Electoral Reforms. *West European Politics*, 34 (3), 644-663. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.555988>.
- Baraggia, A. (2017). Italian Electoral law: A Story of an Impossible Transition? *Election Law Journal*, 16 (2), 272-279. Disponible en: <https://doi.org/10.1089/elj.2016.0405>.
- Bartolini, S., Chiaramonte, A. y D'Alimonte, R. (2004). The Italian Party System between Parties and Coalitions. *West European Politics*, 27, 1-19. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380412331280783>.
- Benoit, K. (2007). Electoral Laws and Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science*, 10, 363-390. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.101608>.
- Caciagli, M. (1998). Hacia la Segunda República: los nuevos sistemas electorales de Italia. En J. Montabes (ed.). *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)* (pp. 147-164). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Parlamento de Andalucía.
- Ceccarini, L. y Bordignon, F. (2017). Referendum on Renzi: The 2016 vote on the Italian constitutional revision. *South European Society and Politics*, 22 (3), 281-302. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2017.1354421>.
- Chiaramonte, A. (2015). The Unfinished Story of Electoral Reforms in Italy. *Contemporary Italian Politics*, 7 (1), 10-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2014.1002244>.
- y D'Alimonte, R. (2018). The new Italian electoral system and its effects on strategic coordination and disproportionality. *Italian Political Science*, 13 (1), 8-18.
- , Emanuele, V., Maggini, N. y Paparo, A. (2018). Populist Success in a Hung Parliament: The 2018 General Election in Italy. *South European Society and Politics*, 23 (4), 479-501. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1506513>.
- D'Alimonte, R. (2005). Italy: A case of Fragmented Bipolarism. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 253-276). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0012>.
- (2007). Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza. En R. D'Alimonte y A. Chiaramonte (eds.). *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006* (pp. 51-88). Bolonia: Il Mulino.

- (2015). The new Italian Electoral System: Majority-assuring but minority-friendly. *Contemporary Italian Politics*, 7 (3), 286-292. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2015.1093280>.
- y Chiamonte, A. (1995). Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte. En S. Bartolini y R. D'Alimonte (eds.). *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994* (pp. 37-81). Bolonia: Il Mulino.
- Donovan, M. (1995). The Politics of Electoral Reform. *International Political Science Review*, 16 (1), 47-64. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/019251219501600104>.
- Duverger, M. (1960). *La república tradita*. Milán: Edizioni di Comunità.
- Fernández Esquer, C. (2019). El creciente activismo de la Corte Constitucional italiana ante las reformas del sistema electoral nacional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 23 (1), 209-230. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.23.07>.
- Florida, A. (2018). Electoral systems and concepts of democracy: electoral reform as a permanent policy issue in the Italian political system. *Contemporary Italian Politics*, 10 (2), 112-131. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2018.1469269>.
- Fusaro, C. (2016). La nueva ley electoral italiana de 2015, un reto para el parlamentarismo débil. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 547-574. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18594>.
- Golden, M. A. (2003). Electoral Connections: The Effects of the Personal Vote on Political Patronage, Bureaucracy and Legislation in Postwar Italy. *British Journal of Political Science*, 33 (2), 189-212. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123403000085>.
- Groppi, T. (2008). Formas de gobierno y sistemas electorales en Italia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 153-173.
- Katz, R. (1996). Electoral reform and the transformation of party politics in Italy. *Party Politics*, 2, 31-55. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068896002001002>.
- (2001). Reforming the Italian Electoral Law, 1993. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 96-122). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/019925768X.003.0006>.
- (2005). Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0003>.
- Lijphart, A. (1997). The Difficult Science of Electoral Systems: A Commentary of the Critique by Alberto Penadés. *Electoral Studies*, 16 (1), 73-77. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(96\)00058-3](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(96)00058-3).
- López Aguilar, J. F. (1987). Un comentario al informe de la Comisión Bozzi. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21, 137-176.
- Massetti, E. (2006). Electoral Reform in Italy: From PR to Mixed System and (almost) Back Again. *Representation*, 42 (3), 261-269. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00344890600844848>.
- y Farinelli, A. (2019). From the Porcellum to the Rosatellum: «political elite-judicial interaction» in the Italian laboratory of electoral reforms. *Contemporary Italian Politics*, 11 (2), 137-157. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2019.1609770>.
- Newell, J. L. (2006). The Italian Election of May 2006: Myths and Realities. *West European Politics*, 29, 802-813. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402380600842437>.

- y Bull, M. J. (1993). The Italian Referenda of April 1993: Real Change at Last. *West European Politics*, 16, 607-615. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389308424994>.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, L. y Jacobs, K. (2016). Catalysts and barriers. Explaining electoral reform in Western Europe. *European Journal of Political Research*, 55(3), 454-473. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12138>.
- Olivetti, M. (2015). La reforma electoral italiana de 2015. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 47, 35-52.
- Pappalardo, A. (1995). La nueva ley electoral italiana. *Revista de Estudios Políticos*, 89, 61-80.
- Pasquino, G. (2007). Tricks and Treats: The 2005 Italian Electoral Law and Its Consequences. *South European Society and Politics*, 12 (1), 79-93. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608740601155500>.
- (2015). Italy has yet another electoral law. *Contemporary Italian Politics*, 7 (3), 293-300. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/23248823.2015.1070513>.
- Piretti, M.<sup>a</sup> S. (2003). *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*. Bologna: Il Mulino.
- Presno, M. A. (1994). La reforma electoral en Italia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 40, 133-159.
- Quagliariello, G. (2003). *La legge elettorale de 1953*. Bologna: Il Mulino.
- Renwick, A. (2010). *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511676390>.
- , Hanretty, C. y Hine, D. (2009). Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005. *Electoral Studies*, 28 (3), 437-447. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2009.04.003>.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scoppola, P. (1997). *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*. Bologna: Il Mulino.
- Shugart, M. y Wattenberg, M. P. (2001). Mixed-Member Electoral Systems. A Definition and Typology. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg. *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* (pp. 9-24). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/019925768X.003.0002>.
- Venturino, F. (2001). Presidentialization in Italian Politics: The Political Consequences of the 1993 Electoral Reform. *South European Society and Politics*, 6 (2), 27-46. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/714004947>.

# UNA NUEVA GENERACIÓN DE DERECHOS DIGITALES<sup>1</sup>

## A new generation of digital rights

ARTEMI RALLO LOMBARTE

Universidad Jaume I de Castellón

rallo@uji.es

### *Cómo citar/Citation*

Rallo Lombarte, A. (2020).

Una nueva generación de derechos digitales.

*Revista de Estudios Políticos*, 187, 101-135.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.04>

### **Resumen**

La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales da respuesta a la necesidad de garantizar en la sociedad digital contemporánea derechos que garanticen la subordinación de la tecnología al individuo y que preserven su dignidad en la totalidad de ámbitos en que las personas actúan en sociedad. Los nuevos derechos digitales incluidos en su título X son el corolario de la evolución protagonizada por la sociedad contemporánea, pero esta elevación a rango legal de un catálogo de derechos digitales plantea numerosos interrogantes y reflexiones sobre su base constitucional, su colisión con otros derechos y libertades, su garantía efectiva y su desarrollo futuro. Este trabajo demuestra que garantizar derechos digitales no implica únicamente procurar que los ciudadanos no vean limitada su capacidad de uso de la tecnología o preservar que los individuos puedan hacer valer sus derechos frente a la tecnología. La garantía efectiva de los derechos en la era digital impone obligaciones a los poderes públicos para posibilitar un acceso pleno a las herramientas tecnológicas que permita el desarrollo de su personalidad en el mundo contemporáneo en tanto realidad digital.

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este trabajo, realizada desde el análisis del impacto evolutivo del derecho de protección de datos, ha sido publicada en Rallo Lombarte (2019a).

***Palabras clave***

Internet; derechos digitales; protección de datos; tecnología; privacidad; derecho al olvido; videovigilancia; derechos humanos.

***Abstract***

The Organic Law 3/2018, of 5 December, on the protection of personal data and guarantee of digital rights, provides an answer to the need to guarantee, in the contemporary society, rights to subordinate technology and to preserve dignity and individual rights in all social areas. But new digital rights included in Title X raise several questions on its constitutional basis, its collision with other rights and freedoms, its effective guarantee and its future development. This paper shows that guaranteeing digital rights does not imply only ensuring that citizens do not see limited their ability to use technology or that individuals can enforce their rights in the face of technology. The effective guarantee of rights in the digital age imposes obligations on the public authorities to enable full access to the technological tools that allow developing human personality in the contemporary digital world.

***Keywords***

Internet; digital rights; data protection; technology; privacy; right to be forgotten; videosurveillance; human rights.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA LEY LIMITARÁ EL USO DE LA INFORMÁTICA PARA GARANTIZAR EL PLENO EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS. III. DIMENSIÓN GLOBAL Y EUROPEA. IV. ESTRATEGIAS NACIONALES: LA EXPERIENCIA FRANCESA COMO REFERENCIA. V. DIGNIDAD, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES E INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO. VI. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN: LÍMITES. VII. RELACIONES LABORALES Y DIGITALIZACIÓN. VIII. LA VULNERABILIDAD DIGITAL. IX. LA MUERTE DIGITAL: ¿CAMBIO DE PARADIGMA EN LA PRIVACIDAD? X. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

«Tenemos que situarnos en el futuro [...] vendrán otras muchas técnicas —no solo la informática—, y resulta imprescindible prevenir y prepararnos para ellas adecuadamente y no quedarnos desplazados en la carrera [...]. Hay que evitar la traición de la tecnología; hay que arbitrar nuevos sistemas de valores»<sup>2</sup>. Cuatro décadas después de pronunciarse estas premonitorias palabras, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales (en adelante, LOPDGDD) supone la respuesta actual a las angustiosas reflexiones efectuadas durante los debates constituyentes en tanto manifestación paradigmática de la transformación provocada por la tecnología en la sociedad actual. La sociedad digital demanda un haz de derechos que garanticen la subordinación de la tecnología al individuo, preserven su dignidad y se proyecten sobre la totalidad de los ámbitos en que actúa en sociedad. Los nuevos derechos digitales incluidos en el título X son el corolario de la evolución protagonizada por la sociedad contemporánea durante las últimas décadas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I, Madrid, Cortes Generales, 1980, pp. 1068 y ss. Estas visionarias palabras de Isaías Zarazaga, senador constituyente, advertían en 1978 de la era de cambios a los que la tecnología emergente sometería a la sociedad.

<sup>3</sup> Este título X (“Garantía de los derechos digitales”) fue introducido durante el *iter* legislativo a raíz de una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, núm. A-13-2, de 18 de abril de 2018).

Ahora bien, la elevación a rango legal de un catálogo de derechos digitales invita a formular una serie de interrogantes y reflexiones sobre su base constitucional, su colisión con otros derechos y libertades, su garantía efectiva y su desarrollo futuro (Pérez Luño, 2012). Los derechos digitales adquieren una dimensión multifacética que residencia tanto en el individuo —en un doble plano activo y pasivo— como en los poderes públicos su garantía efectiva. Garantizar derechos digitales no implica únicamente procurar que los ciudadanos no vean coartada o limitada su capacidad de uso de la tecnología o preservar que los individuos puedan reaccionar haciendo valer sus derechos frente a la tecnología.

Algunos de estos derechos limitan su alcance a una dimensión geográfica concreta, lo que posibilita su operatividad y garantía efectiva. Otros derechos, sin embargo, adquieren una dimensión global, pues se proyectan plenamente en el espacio virtual construido sobre la existencia de internet (García Mexía, 2005, 2009; Barrio Andrés, 2017a) cuyo impacto no admite matices (Rallo Lombarte y Martínez, 2013b; Davara Fernández de Marcos, 2016). Así lo proclama el preámbulo de la LO 3/2018: «internet se ha convertido en una realidad omnipresente tanto en nuestra vida personal como colectiva. Una gran parte de nuestra actividad profesional, económica y privada se desarrolla en la Red y adquiere una importancia fundamental tanto para la comunicación humana como para el desarrollo de nuestra vida en sociedad»<sup>4</sup>. Los interrogantes que suscita esta compleja realidad no serán fáciles de resolver, pero este trabajo pretende contribuir a ello.

## II. LA LEY LIMITARÁ EL USO DE LA INFORMÁTICA PARA GARANTIZAR EL PLENO EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

Como ya hemos tenido ocasión de afirmar recientemente (Rallo Lombarte, 2017a: 637-667, 2018a: 2363-2379), la referencia a *la informática* en el texto constitucional de 1978 resulta altamente meritoria por vanguardista y por otorgar trascendencia constitucional a la necesidad de proteger al individuo frente a los primeros avances tecnológicos («la informática») y ante los riesgos que se cernían en el disfrute de derechos fundamentales: «La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos» (art. 18.4 CE).

<sup>4</sup> El preámbulo de la *Dichiarazione dei diritti in Internet*, aprobada el 28 de julio de 2015 por la Cámara de Diputados italiana, se expresa en similares términos.



Este precepto sitúa a la Constitución española en la vanguardia de las normas fundamentales de su tiempo, pues pretende adecuar la normativa constitucional a nuevas realidades sociales que ya afectaban al ser humano en su dignidad y derechos y que, premonitoriamente, podrían incidir en el futuro en esta esfera individual (Troncoso Reigada, 2010).

Aparentemente, el tenor literal del art. 18.4 CE ofrece una inequívoca e incuestionable justificación (más bien un mandato) constitucional para que el legislador futuro garantice la totalidad de los derechos de los individuos (particularmente, algunos de ellos como el honor e intimidad por su singular afectación) frente al uso de la informática (término que reconduce a la tradicional «automatización» pero que la realidad actual referiría a la «tecnología digital»). Pero, durante décadas, la esfera aplicativa de este precepto ha quedado circunscrita, como veremos, al ámbito de la protección de datos personales. No en vano, las distintas leyes de protección de datos que ha conocido nuestro país (LORTAD, LOPD y LOPDGDD) han sido calificadas siempre como las normas de desarrollo de este precepto constitucional con una apariencia de exclusividad excluyente. En otras palabras, como si en el ámbito de protección de este precepto únicamente cupiese la garantía del derecho de protección de datos. ¿Es esto así o, más bien al contrario, estamos ante un precepto de impacto general habilitador de una completa legislación dirigida a garantizar derechos digitales, entre los cuales, el de protección de datos ocuparía una posición central? Para responder este interrogante es preciso contextualizar los debates constituyentes y el desarrollo posterior de este precepto constitucional<sup>5</sup>. No admite discusión, a la luz de los debates constituyentes y del tenor literal del art. 18.4 CE, que este precepto, lejos de circunscribir su alcance a la consagración de un específico derecho, ha impuesto al legislador un amplio mandato para proteger y preservar el pleno ejercicio de derechos y libertades frente a lo que originalmente se denominó «la informática».

Sin embargo, no puede negarse que, tras unos titubeos iniciales provocados por la potencia omnicompreensiva del consolidado derecho a la intimidad, la principal virtualidad del art. 18.4 CE ha sido servir de anclaje constitucional al derecho de protección de datos y el Tribunal Constitucional

---

<sup>5</sup> Nadie duda que el art. 18.4 CE es deudor y bebe de las fuentes del art. 35 de la Constitución portuguesa de 1976. Existe un claro prejuicio negativo en el constituyente hacia los efectos perniciosos que pudieran derivarse del uso de la informática como lo demuestra la intervención del diputado Solé Tura: “El tema de la informática es fundamental, aunque hoy solo se encuentre en los inicios [...]. Se trata de establecer garantías de control de los controladores” (*Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Tomo I, Madrid, Cortes Generales, 1980, pp. 1068 y ss.).

así lo ha reconocido a pesar de las resistencias iniciales (Lucas Murillo de la Cueva, 2003).

En un contexto propicio —recién aprobada la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (LORTAD) que, como primera ley española de protección de datos, implementaba en nuestro país el Convenio 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981—, e iniciándose en las instituciones comunitarias europeas los debates que llevarían a alumbrar la Directiva 95/56, el Tribunal Constitucional afirmó el carácter no subordinado a la garantía de la intimidad del *derecho fundamental a la protección de datos personales* (STC 254/93) (Villaverde Menéndez, 1994: 187-224). Esta sentencia serviría al TC para aproximarse tímidamente al contenido mínimo de este derecho fundamental: «La llamada “libertad informática” es así, también, derecho a controlar el uso de los mismos datos insertos en un programa informático (*habeas data*)» (Lucas, 1993)<sup>6</sup>.

Más determinante resultó la aprobación de la Directiva 95/46 y de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD) para que el TC diera el salto definitivo para consagrar finalmente un derecho fundamental autónomo a la protección de datos personales y para dotarlo de un inequívoco contenido esencial —a pesar, curiosamente, de que las SSTC 290/2000<sup>7</sup> y 292/2000<sup>8</sup> recayeron sobre sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos sobre la ya derogada LORTAD (Alguacil González, 2001: 365-385)—.

<sup>6</sup> El TC reconoció las limitaciones del derecho a la intimidad —concebido con facultades negativas dirigidas a excluir intromisiones ilegítimas— para afrontar los riesgos provenientes de las nuevas tecnologías y la necesidad de empoderar al individuo para conocer la existencia, los fines y los responsables de los ficheros automatizados donde obran datos personales de un ciudadano a fin de salvaguardar los intereses protegidos por el art. 18 CE.

<sup>7</sup> «El derecho fundamental al que estamos haciendo referencia garantiza a la persona un poder de control y disposición sobre sus datos personales, pues confiere a su titular un haz de facultades que son elementos esenciales del derecho fundamental a la protección de los datos personales, integrado por los derechos que corresponden al afectado a consentir la recogida y el uso de sus datos personales y a conocer los mismos. Y para hacer efectivo ese contenido, el derecho a ser informado de quién posee sus datos personales y con qué finalidad, así como el derecho a oponerse a esa posesión y uso exigiendo a quien corresponda que ponga fin a la posesión y empleo de tales datos».

<sup>8</sup> «La peculiaridad de este derecho fundamental a la protección de datos respecto del derecho fundamental tan afín como es el de la intimidad radica, pues, en su distinta función, lo que apareja, por consiguiente, que también su objeto y contenido difieran».

Durante casi tres décadas, el derecho a la protección de datos ha ostentado en exclusiva el honor de desarrollar el mandato del art. 18.4 CE. Durante décadas, las garantías de los derechos frente a los avances tecnológicos se han vertebrado en torno al derecho a la protección de datos al que se le ha dotado de una potencia normativa extraordinaria<sup>9</sup>. Sirva como ejemplo su consagración como un derecho fundamental autónomo en el art. 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>10</sup>. Pero este manto protector parece no dar más de sí para cubrir y amparar otras muchas amenazas y riesgos que operan, al margen de la información personal, en la realidad digital sobre derechos y libertades individuales.

En definitiva, el reconocimiento por la jurisprudencia constitucional de un derecho fundamental autónomo a la protección de datos personales ha servido de auténtica punta de lanza del mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para limitar el uso de la tecnología en garantía de los derechos. La fuerza expansiva de este derecho ha permitido canalizar y limitar los posibles riesgos provocados por la tecnología, pero su enorme potencialidad ya no alcanza a todos los ámbitos en los que hoy se proyectan estas amenazas. Por ello, el art. 18.4 CE adquiere de nuevo sentido en toda su plenitud más allá de la acotada preocupación por garantizar la protección de datos y reclama una decidida acción legislativa dirigida a reconocer y garantizar los derechos digitales, esto es, los derechos y libertades individuales afectados por la realidad digital.

No obstante, el mandato del art. 18.4 CE adolece de las limitaciones inherentes a su propia naturaleza: una genérica habilitación al legislador para reconocer y regular derechos digitales sufrirá las debilidades propias de este rango normativo y someterá a discreción legislativa su tipología y contenidos básicos. Cuatro décadas después de producirse la visionaria decisión del constituyente, la hipotética reforma del texto constitucional sería la mejor respuesta para constitucionalizar estos derechos digitales como lo ha reivindicado el legislador orgánico en el preámbulo de la LOPDGDD. En tanto no se acometa la tarea anterior, resulta ineludible la necesidad de reconocer *nuevos derechos digitales*. El título X de la LOPDGDD responde a esta necesidad y al cumplimiento del mandato constitucional vigente. Por primera vez, un Estado

<sup>9</sup> La abducción de este derecho fundamental, convirtiéndolo en un derecho exclusivamente europeo, ha sido abordada recientemente en Rallo Lombarte (2019b).

<sup>10</sup> El preámbulo de la *Dichiarazione dei diritti in internet* afirma: «L'Unione europea è oggi la regione del mondo dove è più elevata la tutela costituzionale dei dati personali, esplicitamente riconosciuta dall'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali, che costituisce il riferimento necessario per una specificazione dei principi riguardanti il funzionamento di internet, anche in una prospettiva globale».

europeo garantiza por ley derechos digitales en todos los ámbitos individuales y colectivos afectados por la tecnología. Algunas instancias internacionales y países europeos han sido pioneros en el impulso del reconocimiento de derechos digitales y, sin duda, la ley española los ha tomado como referencia.

### III. DIMENSIÓN GLOBAL Y EUROPEA

El reconocimiento del derecho de protección de datos ha servido de punta de lanza en la historia del reconocimiento de los derechos digitales. El ya referido Convenio 108 del Consejo de Europa de 28 de enero de 1981 y las *Guidelines on the protection of privacy and transborder flows of personal data* adoptadas por la OCDE en 1980 supusieron el punto de partida a nivel global para afrontar los retos de la automatización. La Directiva 95/46 significó un hito en la historia de la protección de los datos al consagrar principios con plena vigencia a lo largo de dos décadas para afrontar la vertiginosa evolución tecnológica y la globalización (Zolo, 2009). Sin embargo, la Unión Europea, a la vanguardia de los avances en garantía de derechos digitales, abordó el reto de modernizar su normativa de protección de datos para, de forma principal, preservar los derechos, libertades y la dignidad humana ante los riesgos y amenazas de la realidad digital (Rallo Lombarte y García Mahamut, 2015). El propio preámbulo de la CDFUE proclamó la necesidad de «reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos» para consagrar posteriormente, en su art. 8, el derecho fundamental de protección de datos personales como instrumento relevante para alcanzar tal fin (Ruiz Miguel, 2003: 7-43; Guerrero Pico, 2005, 293-334). El Reglamento 2016/679 General de Protección de Datos (RGPD) (López Calvo, 2017, 2019), vista la debilidad que evidenciaban los tradicionales derechos instrumentales de protección de datos (acceso, rectificación, supresión y oposición) para someter al entorno tecnológico, apostó por la creación de *nuevos derechos digitales* intrínsecamente vinculados al derecho de protección de datos: a) derecho reforzado de información al usuario<sup>11</sup>; b) derecho al olvido (Rallo Lombarte, 2014, 2018b); c) derecho a la notificación de la rectificación o supresión de datos<sup>12</sup>, y d) derecho a la portabilidad<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Una manifestación contundente de este reforzamiento lo encontramos en el art. 12.1 RGPD y en el considerando 58 RGPD.

<sup>12</sup> Puede intuirse fácilmente el impacto de este derecho en los servicios de internet, como evidencia el art. 19 RGPD.

<sup>13</sup> Art. 20 RGPD y, para mejor comprender el alcance de este derecho, véase el considerando 68 RGPD.

Sin embargo, estos nuevos derechos vinculados a la protección de datos personales no satisfacen las demandas presentes en la sociedad digital. Son muchos los ámbitos personales (sistema educativo, relaciones laborales, etc.) o colectivos (ejercicio de derechos y libertades públicas, prestaciones de servicios, etc.) en los que la necesidad de garantizar derechos digitales se hace patente. Y así lo corroboran algunos desarrollos legislativos nacionales.

Otras instancias europeas no permanecieron impasibles ante estos desarrollos normativos dirigidos a garantizar derechos digitales. El Parlamento Europeo ya había adoptado el 26 de marzo de 2009 su Recomendación 2008/2160(INI) sobre el refuerzo de la seguridad y de las libertades fundamentales en internet<sup>14</sup> requiriendo del Consejo acciones dirigidas a posibilitar un acceso pleno y seguro a internet para todos, un compromiso firme de lucha contra la ciberdelincuencia y una protección absoluta y promoción de las libertades fundamentales en internet<sup>15</sup>. Mayor impacto adquirirá la Recomendación CM/REC (2014)6, adoptada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 16 de abril de 2014, sobre una *Guía de los derechos humanos para los usuarios de internet*<sup>16</sup>, que recordaba la obligación de los Estados miembros de garantizar los derechos y las libertades fundamentales consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos también en el contexto de internet. A este efecto, recordaba el Consejo de Europa que «internet tiene características de servicio público» dada la progresiva dependencia de todos los agentes públicos y privados en sus actividades y habida cuenta de que todos ellos «tienen una expectativa legítima de que sus servicios sean accesibles, ofrecidos sin discriminación, asequibles, seguros, fiables y continuos»; de forma que debería quedar proscrita toda injerencia ilícita, innecesaria o desproporcionada en el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales al usar internet. Al tiempo que se adoptan las anteriores iniciativas europeas, se producen otros impulsos para el reconocimiento de derechos digitales con carácter global<sup>17</sup>, como la Resolución del Consejo de Derechos

---

<sup>14</sup> Disponible en: <http://bit.ly/397BXqW>.

<sup>15</sup> Resultan especialmente valiosas las siguientes consideraciones incluidas en la Recomendación: «La «identidad digital» se está convirtiendo en parte integrante de nuestro «yo» y, por lo tanto, merece protección adecuada y eficaz contra las intrusiones de agentes privados o públicos, por lo que el conjunto particular de datos que está orgánicamente vinculado a la «identidad digital» de un individuo debe definirse y protegerse, y todos sus elementos deben ser considerados derechos personales, no económicos, no negociables e inalienables», disponible en: <http://bit.ly/397BXqW>.

<sup>16</sup> Disponible en: <https://rm.coe.int/16804c177e>.

<sup>17</sup> Tiene gran interés la *Carta de derechos humanos y principios para internet* de 2015 elaborada por *internet Rights & Principles Coalition* del Foro para la Gobernanza

Humanos de Naciones Unidas de 27 de junio de 2016 sobre Promoción, Protección y Disfrute de los Derechos Humanos en internet<sup>18</sup>.

#### IV. ESTRATEGIAS NACIONALES: LA EXPERIENCIA FRANCESA COMO REFERENCIA

Estos tímidos impulsos globales se han visto acompañados de otras estrategias nacionales que han tenido alcance diverso. En 2014, la Conferencia Net Mundial celebrada en Brasil fue el entorno elegido para anunciar la que pretenciosamente se dio en llamar *la primera Constitución de internet del mundo* —cuando, en realidad, se trataba de la Ley brasileña 12965, de 23 de abril de 2014, que establecía los principios, garantías, derechos y deberes para el uso de internet en Brasil, también denominada *marco civil de internet*<sup>19</sup>, con muy escasas novedades sobre las regulaciones ya vigentes en otros muchos países, particularmente europeos—. En Italia (Nannipieri, 2015) encontramos una primera iniciativa nacional de interés e impacto social incuestionable pero, al tiempo, de nulo alcance jurídico: la *Dichiarazione dei diritti in internet* de 28 de julio de 2015, elaborada y aprobada por la Commissione per i diritti e i doveri relativi ad internet de la Cámara de Diputados<sup>20</sup>.

Sin embargo, el salto cualitativo lo encontramos en Francia, donde se supera la fase del reconocimiento declarativo de principios y derechos digitales para consagrar auténticas obligaciones y derechos. La Loi n.º 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique<sup>21</sup> constituye una referencia inexcusable pues aborda un amplio y sistemático catálogo de derechos digitales: a) derecho de acceso a datos públicos y de interés general; b) derecho de

---

de internet de las Naciones Unidas ([http://derechoseninternet.com/docs/IRPC\\_Carta\\_Derechos\\_Humanos\\_internet.pdf](http://derechoseninternet.com/docs/IRPC_Carta_Derechos_Humanos_internet.pdf)).

<sup>18</sup> Disponible en: [http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_32\\_L20.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_32_L20.pdf).

<sup>19</sup> *Marco civil brasileño de internet*; Cámara de Diputados, Documentación, Brasilia, 2015 ([https://eva.fing.edu.uy/pluginfile.php/99128/mod\\_resource/content/1/marco\\_%20civil%20internet.pdf](https://eva.fing.edu.uy/pluginfile.php/99128/mod_resource/content/1/marco_%20civil%20internet.pdf)).

<sup>20</sup> La Declaración termina con unas sugerentes consideraciones sobre el *gobierno de la red*: «internet richiede regole conformi alla sua dimensione universale e sovranazionale per [...] evitare che la sua disciplina dipenda dal potere esercitato da soggetti dotati di maggiore forza economica [...]. La costituzione di autorità nazionali e sovranazionali è indispensabile per garantire effettivamente il rispetto dei criteri indicati, anche attraverso una valutazione di conformità delle nuove norme ai principi di questa Dichiarazione».

<sup>21</sup> Disponible en: <http://bit.ly/2vc mash>.

acceso seguro para investigadores y estadísticos públicos; c) derecho de acceso libre a los resultados de la investigación pública; d) derecho a la neutralidad de la red; e) derecho a la portabilidad; f) derecho a información leal; g) derecho a la protección de datos personales; h) penalización de la revancha pornográfica que se produce cuando se publica contra alguien imágenes eróticas o pornográficas; i) derecho a la muerte digital decidiendo el destino de la información personal *online* ante servicios de internet y terceros de confianza; j) derecho al mantenimiento de la conexión a internet de las personas económicamente más desfavorecidas en caso de mora o impago, y k) garantía de accesibilidad digital de las Administraciones públicas.

Francia se ha convertido en un modelo de referencia y su legislación opera en todos los ámbitos: garantizando la dimensión prestacional mediante la neutralidad de la red, con un derecho de acceso universal sin brechas socioeconómicas, geográficas o por condiciones de vulnerabilidad; promoviendo el acceso al conocimiento digital mediante una estrategia decidida de *open data*; fortaleciendo derechos tradicionales como el de protección de datos o el secreto de las comunicaciones; incidiendo en el ámbito laboral mediante el derecho a la desconexión; persiguiendo conductas delictivas, y garantizando nuevos derechos como el de portabilidad o la muerte digital. La relevancia de estas iniciativas radica en que los poderes públicos franceses, lejos de sucumbir a los ineficientes impulsos autoregulatorios, han otorgado rango legal a estos derechos y a las obligaciones que derivan de los mismos. El título X de la LOPDGDD constituye «un buen punto de partida para abordar la actualización de nuestros derechos en la era digital» (Barrio Andrés, 2018, 2019) pues aborda idéntico reto al consagrar un detallado sistema de garantía de derechos digitales que pasamos a analizar.

## V. DIGNIDAD, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES E INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO

El acceso a internet constituye hoy una condición indispensable para desarrollar libremente la personalidad y salvaguardar la dignidad de los individuos<sup>22</sup>. Acceder a internet supone garantizar la igualdad de oportunidades de las personas en sus distintas etapas de la vida. internet ya no es una herramienta cuyo uso pueda reservarse exclusivamente para ejercer actividades sectoriales o exclusivas. Un acceso universal a internet solo puede garantizarse desde su consideración como servicio público que debe ser preservado por los

---

<sup>22</sup> Un primer análisis de esta cuestión fue abordado en Rallo Lombarte (2019a: 29-33).

poderes públicos. Por ello, el art. 81 LOPDGDD proclama el derecho de todas las personas a acceder a internet independientemente de su condición personal, social, económica o geográfica.

Existe una conciencia social indudable de que para preservar derechos o condiciones de vida básicas propias de una sociedad desarrollada (Frosini, 2011: 1-17) es indispensable superar la exclusividad del uso de internet y garantizar su consideración como un auténtico servicio público (Barrio, 2017b) sin el cual el riesgo de exclusión social está servido. El carácter *universal* de internet implica su disfrute por parte de cualquier individuo, independientemente de las circunstancias económicas que lo envuelvan de carácter económico, social, geográfico, etc. Pero no basta un reconocimiento genérico que preserve su uso sin que este responda a unos estándares básicos de *calidad* que impidan el riesgo de discriminaciones de carácter técnico o social (Pisa, 2010). Son numerosos los supuestos en los que cabe identificar una potencial discriminación en el uso de internet. Basta con contraponer realidades como el acceso de hombres y el de mujeres (Castaño, 2008), el de entornos urbanos frente a rurales, el de personas mayores frente a los rangos de edad medios o el de la población general frente al de las personas con discapacidad o necesidades especiales. La superación de estas brechas digitales no puede dejarse en manos de los operadores, sino que requiere de *políticas de impulso* por parte de los poderes públicos que atiendan a las disfunciones que el mercado inexorablemente puede provocar al buscar la maximización del beneficio económico en detrimento de las necesidades humanas inherentes a la igualdad de oportunidades. Por ello, un acceso universal a internet sin discriminaciones técnicas o socioeconómicas impone límites a las actividades comerciales de los operadores y servicios de internet (García Mexía, 2017). El denominado «derecho a la neutralidad de internet» (Berners-Lee, 2010; Pérez Martínez, 2011; Barata, 2012; González San Juan, 2016)<sup>23</sup>, también proclamado en el art. 80 LOPDGDD, busca preservar la esencia igualitaria con la que nació internet frente a la pretensión de los operadores y prestadores de servicios de diferenciar el trato a los usuarios en función de sus necesidades y, por ende, de sus

---

<sup>23</sup> La evolución de internet y del modelo de negocio de los operadores de telecomunicaciones y de los prestadores de servicios de internet ha abierto un debate actual sobre la posibilidad de diferenciar ofertas en función de las necesidades y capacidades, fundamentalmente económicas, de los destinatarios de dichos servicios. Se debate sobre la posibilidad de ofrecer internet a *varias velocidades*, lo que en la práctica significaría que la calidad de uso de dicho servicio variara en función de las capacidades económicas de los usuarios, provocando así una estratificación social en el disfrute de un servicio y, por ende, una negación de la igualdad de oportunidades en los beneficios que comporta su uso.



posibilidades económicas. Las ofertas diferenciadas de servicios en internet, vinculando calidad técnica con recursos económicos, supondrían una herida mortal en el corazón de un servicio que ha contribuido indiscutiblemente a una democratización del flujo de la información y del conocimiento. La transparencia en la oferta de servicios constituye, sin duda, un elemento inescindible para proscribir discriminaciones de carácter técnico o económico.

La seguridad en el uso de la red es un elemento consustancial a su uso, expansión y pervivencia. La seguridad de las comunicaciones en internet constituye una condición básica para generar confianza y credibilidad a riesgo de debilitar sus potencialidades y quebrar su cometido existencial. El art. 82 LOPDGDD proscribe, en última instancia, accesos indeseados que pongan en riesgo la calidad de los servicios que se ofrecen en la red y, al mismo tiempo, preserva la privacidad en la transmisión de contenidos que afectan a la esfera individual<sup>24</sup>.

La dimensión prestacional del derecho de acceso a internet no se agota, sin embargo, con la satisfacción del deber de los poderes públicos de adoptar las medidas necesarias para facilitar directa (bono social, etc.) o indirectamente (imponiendo obligaciones a los operadores, etc.) los recursos técnicos o económicos necesarios para la utilización de internet. Si las primeras décadas de uso de internet se han caracterizado por el autodidactismo sustentado en la intuición del usuario y por el avance de una tecnología que de los proveedores de servicios procuran que sea de uso *amable (friendly)*, lo cierto es que todo ello no garantiza suficientemente un acceso suficientemente consciente y riguroso a las herramientas digitales. Los poderes públicos no pueden ser ajenos a la necesidad de procurar los medios necesarios para formar a los usuarios en el uso, potencialidad y riesgos de unas herramientas digitales cuya complejidad y sofisticación resulta inherente al entorno digital. Las sucesivas generaciones digitales requieren de una capacitación que les permita obtener el máximo aprovechamiento y beneficio de los instrumentos digitales y el sistema educativo no puede permanecer ajeno a esta necesidad, sino, más bien al contrario, debe insertar en sus contenidos mínimos el carácter transversal del impacto digital. Por ello, el art. 83 LOPDGDD va más allá de una genérica mención al derecho a la educación digital para imponer específicas obligaciones que posibiliten un escenario futuro en el que los ciudadanos realicen un

---

<sup>24</sup> La seguridad de internet implica, sin duda, a los poderes públicos que deben actuar para preservar este derecho frente a las amenazas crecientes que operan más allá de acciones indebidas de carácter limitado, pero concierne particularmente a los proveedores de servicios, a los que les resultará exigible la máxima diligencia en preservar este mandato y facilitar a los usuarios la información necesaria para el ejercicio de sus derechos.

uso de la tecnología seguro, consciente y garantista<sup>25</sup>. No se trata únicamente de que el sistema educativo procure, en todos sus niveles, el aprendizaje en la utilización de los medios digitales, sino que dicho uso debe estar presidido e inspirado por unos objetivos y principios que lo orienten: en respeto de la dignidad humana, de los valores constitucionales, de los derechos fundamentales y, particularmente, la garantía de la intimidad personal y familiar y la protección de datos personales. No resulta suficiente un supuesto aprendizaje neutro de los medios y servicios existentes en internet. La experiencia de las últimas décadas de generalización de medios digitales muestra la perentoria necesidad de que su manejo tenga muy presente un uso consciente y respetuoso con los derechos y libertades propios y con los valores constitucionales que demasiadas veces pueden ponerse en riesgo cuando se trivializa o banaliza el uso compulsivo de los servicios digitales.

Los usuarios van creando su propia historia digital que no puede quedar vinculada a servicios específicos. Así lo advertía el 22 de junio de 2010 Viviane Reding, vicepresidenta de la Comisión Europea y comisaria de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía, cuando afirmaba: «Si tengo mis preciosas fotos almacenadas en cualquier sitio de la nube, ¿qué sucede si quiero cambiar a otro proveedor?»<sup>26</sup>. La Comisión Europea se propuso estudiar los medios y reformas normativas necesarios para lograr el pretendido reforzamiento del control sobre los datos personales en el mundo *online* garantizando la portabilidad de los datos mediante un derecho explícito a retirar datos como fotografías o listas de amigos de una aplicación o de un servicio, de modo que los datos retirados pudieran transferirse a otra aplicación o servicio, siempre que ello fuera técnicamente posible y sin que los responsables del tratamiento lo obstaculizaran. Los arts. 20 RGPD y 17 LOPDGDD culminaron esta voluntad al proclamar el «derecho a la portabilidad de los datos», esto es, el derecho a recibir los datos personales que se hayan facilitado en un formato estructurado, de uso común y lectura mecánica, y a transmitirlos sin impedimentos cuando medie consentimiento, contrato y un tratamiento automatizado. Sin embargo, estos preceptos solo posibilitan la transmisión de datos personales en cualquier formato automatizado (también redes sociales y servicios equivalentes), pero no agotan la necesidad de amparar el derecho de todo usuario de dichos servicios a obtener la totalidad de los contenidos que hayan incorporado a dichos

---

<sup>25</sup> Algunas de las numerosas iniciativas dirigidas a este fin: *Resolución sobre la educación digital para todos*, 35th International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners, Wasaw, 23-26 septiembre, 2013; Plan de Acción de Educación Digital, de 17 de enero de 2018 [COM (2018)].

<sup>26</sup> «Building Trust in Europe's Online Single Market», speech at the American Chamber of Commerce to the EU, Brussels, 22 June 2010 (<http://bit.ly/2urbi9O>).

servicios y no solo de aquellos en los que existan datos personales. Por esta razón, el art. 95 LOPDGDD (derecho de portabilidad en servicios de redes sociales y servicios equivalentes) extiende a todos los usuarios de servicios de redes sociales y servicios de la sociedad de la información equivalentes el derecho a recibir y transmitir cualesquiera contenidos que hubieran facilitado a los prestadores de dichos servicios, de forma que los prestadores los transmitan directamente a otro prestador designado por el usuario, siempre que sea técnicamente posible.

## VI. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN: LÍMITES

Internet constituye la columna vertebral de la sociedad del conocimiento y de la información. Pocos avances científico-tecnológicos en la historia de la humanidad han resultado tan revolucionarios y determinantes para la conducta individual y colectiva y tan decisivos para multiplicar exponencialmente las capacidades humanas de adquisición de conocimiento a través de la información. Nunca en la historia de la humanidad resultó imaginable que pudiera existir un espacio para la transmisión de ideas, opiniones e informaciones de tal magnitud (Cotino Hueso, 2007). Su dimensión global, planetaria, universal y permanente otorga a la libertad de expresión y al derecho a la información una dimensión e impacto hasta la fecha desconocidos (Rallo Lombarte y Martínez, 2013a: 407-423). No resulta extraño o incomprensible que los beneficios aportados por la red al fortalecimiento de las libertades informativas en las democracias contemporáneas hayan venido acompañados de grandes evangelistas que loan las virtudes de la red y defienden a ultranza sus elementos definitorios originales: un espacio de libertad y apertura sin límites. Sin embargo, la tentación de reducir la consideración de internet a su mera intelección como un medio de comunicación de información devalúa su alcance potencial y, al tiempo, desdibuja los perfiles propios del ejercicio de las libertades informativas (libertad de expresión y derecho a la información) a través de internet. La evolución del uso de internet ha llevado a advertir sobre los riesgos que acompañan convertir la Red en un espacio de impunidad en el que el ejercicio de la libertad de expresión o el derecho de información no se vean sometidos a las reglas generales que rigen su ejercicio en las sociedades democráticas (Cotino Hueso, 2011; Corredoira Alfonso y Cotino Hueso, 2013).

Apenas tres décadas de existencia de internet han bastado para advertir sobre la necesidad de introducir normas que coadyuven a preservar la calidad de contenidos y a salvaguardar los derechos y libertades en riesgo frente a contenidos que vulneren la esfera propia de la dignidad humana (Fernández

Esteban, 1999: 149-169). A falta de instrumentos supranacionales, los poderes públicos estatales, de forma progresiva, están introduciendo mecanismos de reacción y reparación de las conductas que en internet merecen ser calificadas como ilícitas por atentar contra el sistema de derechos y libertades acrisolado durante los dos últimos siglos y, en particular, contra aquellos, como el derecho a la privacidad, especialmente vulnerables.

La libertad de expresión tiene hoy en internet su canal predilecto y merece protección y salvaguarda. La difusión de información en internet constituye un elemento axial sobre el que se asientan las democracias contemporáneas<sup>27</sup>. En consecuencia, sin paliativos ni matices, el art. 85 LOPDGDD proclama el derecho de «todos a la libertad de expresión en internet» y, también, a recibir y difundir información veraz con los únicos límites que, con la preceptiva intervención judicial, impone la legislación penal (López Ortega, 2001: 83-126). Además de los medios de comunicación, cualquier individuo tiene derecho a difundir y recibir información veraz. El llamado «periodismo ciudadano» (García-Alonso, 2006: 251-262) evidencia que en la red cualquier usuario está en condiciones de ejercer los derechos informativos constitucionalmente reconocidos. Ahora bien, los medios de comunicación tradicionales o sus versiones digitales siguen jugando un rol singular en la transmisión de información, por lo que el ordenamiento debe procurarles una atención especial más allá del reconocimiento de la universalización de capacidades informativas en la red (Bárcena, 2016: 141-168) que han multiplicado la demanda de reacción frente a contenidos que transgreden la exigencia de veracidad constitucionalmente amparada. Por esta razón, el art. 85.1 LOPDGDD busca posibilitar la depuración reactiva (y no preventiva) de datos (personales o no) publicados que contravienen el deber de exactitud y frente a los cuales el ordenamiento ya contempla su revisión a través del ejercicio del derecho de rectificación. En consecuencia, esta norma pretende posibilitar el ejercicio efectivo del derecho de rectificación en internet y, además, extender a usuarios de redes sociales y servicios equivalentes los requisitos y procedimientos previstos en la LO 2/1984 (hasta la fecha únicamente predicables de los editores de medios de comunicación) en tanto autores-editores de dichos contenidos inexactos.

Nadie duda de que el derecho de rectificación garantizado por la LO 2/1984 resulta plenamente aplicable a los medios de comunicación digitales. Sin embargo, esta afirmación ha chocado con dos dificultades de las que debemos ser conscientes. Por un lado, la identificación de los denominados *medios de comunicación digitales* no siempre resulta pacífica. Por otro, a falta de norma expresa que lo explicitase, la consideración de los usuarios de redes sociales o

---

<sup>27</sup> Esta cuestión ya fue analizada en Rallo Lombarte (2019a: 37-43).

servicios equivalentes como editores de contenidos sujetos al ejercicio del derecho de rectificación (Benito García, 2004)<sup>28</sup> tampoco gozaba de suficiente consenso. Por ello, la principal novedad del art. 85.1 radica en extender los requisitos y procedimientos de la LO 2/1984 a cualquier usuario de redes que publique o difunda hechos inexactos que puedan causar perjuicio a quien decide ejercer el derecho de rectificación. Este precepto no otorga a los proveedores de servicios de internet facultad alguna de censura *ex ante* o *ex post*, preventiva o reactiva. Esta norma excluye cualquier actuación valorativa por parte de los responsables de redes sociales o servicios equivalentes y únicamente los conmina a proveer los medios necesarios para que los potenciales damnificados por una información o contenido inexacto puedan ejercer el derecho de rectificación ante sus autores. Esto es, se impone una obligación meramente instrumental a los responsables de redes sociales o servicios equivalentes consistente en la adopción de protocolos adecuados que posibiliten el ejercicio del derecho de rectificación ante los usuarios que difundan contenidos que atenten contra el derecho al honor, la intimidad personal y familiar en internet y el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz, atendiendo a los requisitos y procedimientos previstos en la LO 2/1984.

Siendo cierto que el derecho de rectificación resulta plenamente predicable de los medios de comunicación digitales, lo cierto es que su concreción no siempre resulta pacífica. Por ello, el art. 85 aporta un mecanismo que debiera satisfacer, sin conflicto, dicho derecho: «Cuando los medios de comunicación digitales deban atender la solicitud de rectificación formulada contra ellos deberán proceder a la publicación en sus archivos digitales de un aviso aclaratorio que ponga de manifiesto que la noticia original no refleja la situación actual del individuo. Dicho aviso deberá aparecer en lugar visible junto con la información original». La técnica de los avisos aclaratorios en los medios de comunicación *online* se ha ido progresivamente consolidando en la jurisprudencia europea dada su fácil viabilidad técnica para aportar mayor calidad al producto informativo y satisfacer las exigencias de actualización de contenidos<sup>29</sup>. Así, el art. 86 («Derecho a la actualización de informaciones en medios de comunicación digitales»)

---

<sup>28</sup> De particular interés, el análisis y propuestas sobre la necesidad de adaptar la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Rectificación a la realidad *online* (pp. 180-234).

<sup>29</sup> En el caso *Times Newspapers vs. UK*, el TEDH sentenció el 10 de marzo de 2009 que la prensa tenía el deber de garantizar la exactitud de la información histórica publicada en internet, lo que avalaba incluir un *aviso de actualización*: «En estas circunstancias, el TEDH, al igual que el Tribunal de Apelación, considera que la obligación de *publicar un aviso* junto a un artículo archivado en internet, advirtiendo de que su publicación en la prensa escrita ha sido objeto de una acción de difamación, *no constituye una desproporcionada interferencia en el derecho a la libertad de expresión*».

proclama que toda persona tiene derecho a solicitar motivadamente de los medios de comunicación digitales la inclusión de un aviso de actualización suficientemente visible junto a las noticias que le conciernan cuando la información contenida en la noticia original no refleje su situación actual como consecuencia de circunstancias que hubieran tenido lugar después de la publicación, causándole un perjuicio. En particular, se garantiza la inclusión de dicho aviso cuando las informaciones originales refieran a actuaciones policiales o judiciales que se hayan visto afectadas en beneficio del interesado como consecuencia de decisiones judiciales posteriores. Estamos ante una técnica que ya resulta práctica común en numerosos medios de comunicación digitales y que se contempla en algunos de sus libros de estilo<sup>30</sup>.

El establecimiento de límites al derecho a informar en internet ha conocido, en la última década, un elemento conflictual al emerger un nuevo derecho de dimensiones imprecisas: el derecho al olvido. Este derecho no tiene una proyección exclusiva en los medios de comunicación digitales. Más bien al contrario. Su verdadero alcance se proyecta sobre datos personales publicados en cualesquiera plataformas digitales. La depuración en internet de informaciones personales cuya finalidad original caduca con el transcurso del tiempo adquiere pleno sentido en cualquier ámbito de internet. Sin embargo, cuando dichas informaciones personales gozan de interés público, el conflicto entre el supuesto derecho del titular de las mismas a su supresión y el derecho de la sociedad a acceder a las mismas queda servido y exige de instrumentos para resolverlo.

El derecho al olvido (Rallo Lombarte, 2014, 2018b) ha sido consagrado jurídicamente por primera vez en el art. 17 RGPD: una referencia explícita, pero equívoca y cuestionable. La redacción final del art. 17 RGPD no ha despejado las críticas que se formularon al proyecto inicial al no establecerse una neta diferenciación entre el derecho de supresión y el derecho al olvido y, más bien al contrario, al calificarlos como categorías idénticas. El derecho al olvido ha quedado claramente subsumido en el derecho de supresión a pesar de que el proyecto original parecía aventurar dos derechos diferentes en su rúbrica —«derecho al olvido y de supresión»—. El texto definitivo adopta un título que inequívocamente incluye, sin diferenciarlos, el derecho al olvido en el derecho de supresión —«derecho de supresión (“derecho al olvido”)»—. En definitiva, el RGPD utiliza de forma indistinta y como sinónimos ambos términos.

Ahora bien, el art. 17.2 RGPD impone la obligación de informar a quienes acceden a datos personales cuya supresión ha sido solicitada para limitar el

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, el *Libro de estilo de El País* (Aguilar, Madrid, 2014, pp. 37-38).

impacto de esta difusión masiva de datos personales. Se trata, sin duda, de la única referencia del precepto de carácter innovador que se imbrica con la naturaleza sustancial del derecho al olvido dirigida a minimizar el impacto del alcance perenne y universal de las informaciones que se difunden en internet. Pero, como advierte el precepto, las limitaciones técnicas existentes imponen una visión realista y práctica limitativa del derecho al olvido atendiendo a la tecnología disponible y al coste de implementación<sup>31</sup>. Así las cosas, la interpretación conjunta del art. 17 RGPD y de los considerandos 65 y 66 permite concluir que el art. 17 RGPD únicamente consagra el tradicional derecho de supresión, mientras que la novedosa referencia al derecho al olvido únicamente se materializa en una manifestación básica: informar a terceros sobre la petición de supresión y cancelar réplicas *online*. Si bien la literalidad del RGPD apenas innova el alcance normativo del derecho al olvido, lo cierto es que este novedoso derecho ha forjado su existencia sobre las vigas maestras sobre las que se asienta el derecho de supresión que resulta explicitado y notablemente reforzado en el RGPD. De forma que el art. 17 RGPD ni excluye la doctrina establecida por la Sentencia del TJUE de 13 de mayo de 2014 (C-131/12, caso *Google v. Spain*), que conforma el ni siquiera nombrado derecho al olvido, ni impide, en aras a la certeza y seguridad jurídica, la consolidación legal en un Estado miembro de dicha doctrina jurisprudencial (Rallo, 2017b). Es más, la STC 58/2018, de 4 de junio, haciéndose eco de la anterior sentencia del TJUE, no ha dudado en proclamar el «reconocimiento expreso del derecho al olvido como facultad inherente al derecho a la protección de datos personales y, por tanto, como derecho fundamental». Y, por ello, precisamente, los arts. 93 y 94 LOPDGDD recopilan legislativamente la doctrina establecida por el TJUE y el TC tanto en el supuesto concreto objeto de solución judicial («Derecho al olvido en búsquedas de internet») como en su incuestionable aplicación a otros ámbitos («Derecho al olvido en servicios de redes sociales y servicios equivalentes»).

El art. 93 no altera los contornos jurisprudenciales del derecho al olvido. Todo lo contrario: se limita a consagrar escrupulosamente los rasgos informadores del derecho al olvido ante las búsquedas de internet impuestos por la Sentencia del TJUE de 13 de mayo de 2014 (C-131/12, Caso *Google v. Spain*). Dicha sentencia, como ahora establece el art. 93, ampara: a) la supresión de

---

<sup>31</sup> Los límites del derecho de supresión (derecho al olvido) aparecen claramente explicitados en el art. 17.3 RGPD: a) el derecho a la libertad de expresión e información; b) el cumplimiento de una obligación legal o el cumplimiento de una misión de interés público; c) la salud pública; d) archivo público, investigación científica o histórica o fines estadísticos, y e) la defensa de reclamaciones.

resultados de búsquedas cuando las circunstancias personales que en su caso invocase el afectado evidenciasen la prevalencia de sus derechos sobre el mantenimiento de los enlaces por el servicio de búsqueda en internet; b) el reconocimiento de este derecho sin necesidad de la previa supresión de las informaciones publicadas en el sitio web, puesto que este derecho subsiste aunque sea lícita la conservación de la información publicada en el sitio web al que se dirigiera el enlace y no se procediese por la misma a su borrado previo o simultáneo, y c) el ejercicio del derecho al olvido sin necesidad de supresión de los datos existentes en el sitio web que los acogió originalmente, de tal forma que no se impedirá el acceso a la información publicada en el sitio web a través de la utilización de otros criterios de búsqueda distintos del nombre de quien ejerciera el derecho.

Ahora bien, la doctrina anterior recayó sobre el supuesto de la supresión de resultados de buscadores de internet y, por ello, resulta relevante preguntarse si esta jurisprudencia resulta trasladable a cualquier ámbito de internet y, particularmente, a las redes sociales (Gil Antón, 2012: 209-255) y servicios equivalentes. La respuesta solo puede ser afirmativa. Por ello, el art. 94 («Derecho al olvido en servicios de redes sociales y servicios equivalentes») establece que «toda persona tiene derecho a que sean suprimidos, a su simple solicitud, los datos personales que hubiese facilitado para su publicación por servicios de redes sociales y servicios de la sociedad de la información equivalentes». El derecho al olvido en redes sociales y servicios equivalentes de internet supone una concreción del derecho de supresión amparada por el principio de calidad de los datos que resulta especialmente afectado por el transcurso del tiempo (exactitud, pertinencia, actualización) y que se instrumentaliza tanto por el derecho de supresión como de rectificación y por el derecho de oposición que atiende a las circunstancias personales que afectan al solicitante. Los límites al ejercicio de este derecho se encuentran bien en el interés público de los datos personales, bien en la naturaleza personal o doméstica de la actividad que viene excluida de su ámbito de aplicación por el RGPD. La manifestación incondicionada del derecho al olvido en redes sociales se plasma en el ejercicio del mismo, no sometido a condición alguna, por parte de quien facilitó los datos en su minoría de edad.

## VII. RELACIONES LABORALES Y DIGITALIZACIÓN

El mundo del trabajo ha sufrido en las últimas décadas una transformación extraordinaria, provocada por la digitalización de todas las actividades que lo envuelven y, singularmente, por su impacto en las relaciones laborales entre



empleador y empleado<sup>32</sup>. Las relaciones laborales se han visto singularmente condicionadas por la introducción de dispositivos digitales en el ámbito laboral dirigidos a controlar la actividad laboral o a procurar instrumentos digitales a los trabajadores que maximizan su productividad. De hecho, la utilización de ordenadores o teléfonos móviles, de carácter corporativo o personal, ha tenido un impacto singular en el disfrute de derechos individuales por los trabajadores y, especialmente, de su derecho a la intimidad personal y familiar. Lo problemático del uso de estas herramientas no solo se ha proyectado sobre el disfrute de derechos, sino que ha adquirido, incluso, tintes dramáticos al poner en riesgo la salud al imponerse la disponibilidad plena y permanente de los trabajadores en su hacer laboral.

No puede extrañar, en consecuencia, el éxito adquirido por un novedoso «derecho a la desconexión digital» que responde a una demanda global y que algunos países han ido incorporando progresivamente a sus ordenamientos. También lo hace España al reconocerlo en el art. 88 LOPDGDD por constituir un ejemplo paradigmático del grado de intrusión protagonizado por la tecnología en la vida cotidiana de las personas (Alemán Páez, 2017: 12-33; Cialti, 2017: 163-181). Como se ha advertido, las patologías que acompañan a esta intrusión ya no solo afectan al disfrute de derechos, sino que generan, incluso, riesgos para la salud (Naval Durán *et al.*, 2016: 73-90). Esta causa ha llevado a países vecinos (Francia<sup>33</sup>, originalmente, pero ya extendida a Italia<sup>34</sup> o Bélgica<sup>35</sup>) a regular el derecho de los trabajadores a ver garantizado su tiempo de descanso y vida privada sin la intrusión protagonizada por la omnipresencia de lo digital en el mundo laboral.

En nuestro país<sup>36</sup>, parte de la doctrina ha considerado que el derecho a la desconexión digital ya tenía amparo en el derecho al descanso legalmente

---

<sup>32</sup> Unas consideraciones previas ya fueron tratadas en Rallo Lombarte (2019: 43-47).

<sup>33</sup> La norma española está inequívocamente influida por la Loi n.º 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels que, con efectos desde el 1 de enero de 2017, introdujo por primera vez el derecho a la desconexión digital al modificar el art. 55.I.2.º de la Loi 2016-1088 e introducir un nuevo apartado 7 en el art. L. 2242-8 del Código de Trabajo francés.

<sup>34</sup> Así lo contempla el apartado 1 del art. 19 («Forma e recesso») de la L. 22 maggio 2017, n. 81 (1). Un análisis de este precepto en Di Meo (2017).

<sup>35</sup> Así lo establece el art. 16 («Concertation sur la déconnexion et l'utilisation des moyens de communication digitaux») de la Loi du 26 mars 2018 relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion social.

<sup>36</sup> Con anterioridad a la adopción de esta norma, algunas grandes empresas ya habían establecido políticas internas dirigidas a garantizar este derecho. El 22 de junio de

establecido (Molina Navarrete, 2017: 249-283; Vallecillo Gámez, 2017: 167-178) pero lo cierto es que, a falta de su explicitación normativa, la realidad muestra la nula preservación de este derecho y su dificultosa exigibilidad. Por ello, este art. 88.1 reconoce a trabajadores y empleados públicos el derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar.

A nadie escapa, sin embargo, que este derecho no puede generalizarse sin adecuarlo a un mundo laboral inclusivo de realidades muy diferentes que demandan de un alto grado de flexibilidad y acuerdo entre los agentes sociales. Por ello, el art. 88.2 establece un marco flexible y negocial que permita su adecuación a las circunstancias concretas: «Las modalidades de ejercicio de este derecho atenderán a la naturaleza y objeto de la relación laboral, potenciarán el derecho a la conciliación de la actividad laboral y la vida personal y familiar y se sujetarán a lo establecido en la negociación colectiva o, en su defecto, a lo acordado entre la empresa y los representantes de los trabajadores» (Quílez Moreno, 2018: 305-324). Pero la remisión a la negociación colectiva<sup>37</sup> entre empresa y trabajadores no debe impedir la visualización de una auténtica obligación impuesta a los empleadores, y judicialmente fiscalizable, para garantizar este derecho de forma efectiva (Taléns Visconti, 2018: 193-208). Así, el art. 88.3 añade: «El empleador, previa audiencia de los representantes de los trabajadores, elaborará una política interna dirigida a trabajadores, incluidos los que ocupen puestos directivos, en la que definirán las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión y las acciones de formación y de sensibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática» (Aragüez Valenzuela, 2017: 169-190; Naranjo Colorado, 2017: 49-57). Este precepto insiste en preservar el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia, así como en el domicilio del empleado vinculado al uso con fines laborales de herramientas tecnológicas.

No pocas voces han alertado sobre la posible debilidad (incluso, nulidad) de los efectos jurídicos del incumplimiento por el empleador del derecho a la desconexión digital. Pero estas denuncias carecen de fundamento en tanto el legislador ha impuesto una obligación al empleador y ha reconocido un

---

2018, el Banco Santander y los sindicatos alcanzaron un principio de acuerdo para garantizar la desconexión digital de sus trabajadores. El 23 de noviembre de 2018 la dirección de Telefónica anunció la firma con UGT y CC. OO. de un documento de intenciones reconociendo el derecho a la desconexión digital.

<sup>37</sup> Art. 14 del convenio colectivo del Grupo Axa. El convenio colectivo de la ONCE también lo contempla.

derecho a los trabajadores cuya efectividad resultará plenamente exigible, por ejemplo, ante la jurisdicción social. No resulta difícil imaginar el supuesto del despido de un trabajador sustentado en el incumplimiento de obligaciones laborales por no atender instrucciones o requerimientos del empleador transmitido a través de dispositivos digitales fuera de la jornada laboral o en tiempo vacacional. La fácil prueba de estas circunstancias convertiría en improcedente dicho despido y provocaría los efectos jurídicos derivadas de tal consideración.

Más allá del uso de estos dispositivos y su impacto en la productividad laboral, otra problemática de amplio impacto en los derechos del trabajador (particularmente, el derecho a la intimidad) es la derivada de las posibilidades de control, fiscalización e intervención de los dispositivos digitales (ordenador, teléfono móvil, etc.) puestos a disposición del trabajador por el empleador para el desarrollo de su actividad laboral. Esta realidad aboca a un inevitable conflicto entre el legítimo derecho del empleador para verificar el cumplimiento de las obligaciones laborales del trabajador (también, para supervisar la integridad técnica de los dispositivos digitales) y el derecho a la privacidad de los trabajadores, máxime cuando el empleado los viene utilizando, con consentimiento o no del empleador, para actividades que atañen exclusivamente a su vida privada. La ponderación de este conflicto ya ha obtenido una respuesta en la jurisprudencia ordinaria y constitucional asentada sobre tres reglas esenciales: a) la legitimidad del empleador para realizar el control mencionado; b) la exigencia de una información previa al trabajador sobre el alcance de la supervisión del empleador y las condiciones de uso privado de las herramientas digitales, y c) la existencia de unas condiciones básicas de privacidad del trabajador que el empleador debe respetar (Rodríguez Escanciano, 2015; Marín Alonso, 2004: 95-122; Manrique López, 2011: 169-182; Carriosa Prieto, 2012: 251-267; Sáez Lara, 2017: 185-221; Cabeza Pereiro, 2018: 13-36; Rodríguez Cardo, 2014: 167-197)<sup>38</sup>. En otras palabras, el empleador

---

<sup>38</sup> Preservando la doctrina constitucional reseñada, el art. 87 ha consagrado el derecho a la intimidad de los trabajadores en el uso de dispositivos digitales facilitados por el empleador en los siguientes términos: a) los trabajadores y los empleados públicos tendrán derecho a la protección de su intimidad en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por su empleador; b) el empleador podrá acceder a los contenidos derivados del uso de medios digitales facilitados a los trabajadores a los solos efectos de controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales o estatutarias y de garantizar la integridad de dichos dispositivos; c) los empleadores deberán establecer —en su caso, con la participación de los representantes de los trabajadores— criterios de utilización de los dispositivos digitales respetando los estándares mínimos de protección de su intimidad de acuerdo con los usos sociales y los derechos

tiene derecho a acceder a los contenidos de los dispositivos digitales que pone a disposición de sus trabajadores siempre que les informe con anterioridad de tal posibilidad, pero con un límite: el respeto a unos estándares básicos de privacidad inherentes a los usos privados socialmente aceptados en la utilización de estos dispositivos.

Ahora bien, los riesgos para los empleados derivados del uso de dispositivos digitales por el empleador tienen otras manifestaciones especialmente problemáticas cuando la intimidad de los trabajadores se ve amenazada por la utilización de dispositivos de videovigilancia, de grabación de sonidos o de geolocalización. La actuación de control del empleador para garantizar las obligaciones laborales requiere de reglas y limitaciones que modulen esta facultad de control empresarial para adecuarla a los usos y convenciones que amparan unas expectativas básicas de intimidad de los trabajadores.

Los arts. 89 y 90 reconocen la facultad de los empleadores para tratar imágenes o datos obtenidos a través de sistemas de cámaras, videocámaras y de geolocalización para el ejercicio de las funciones de control de los trabajadores o los empleados públicos previstas, respectivamente, en el artículo 20.3 del Estatuto de los Trabajadores y en la legislación de función pública (Goñi Sein, 2007, 2009: 11-58; Gude Fernández, 2014: 109-134; Jiménez-Castellanos Ballesteros, 2017: 129-156). Pero, al mismo tiempo, imponen a los empleadores la obligación de informar con carácter previo, y de forma expresa, clara y concisa, a los trabajadores o los empleados públicos y, en su caso, a sus representantes. Una información previa y solvente a los trabajadores se convierte en una exigencia previa para legitimar la intervención empresarial, esto es, una auténtica clave de bóveda del sistema de garantías de los trabajadores frente al control empresarial.

Hay que reconocer, sin embargo, que los conflictos derivados de la utilización de cámaras de vigilancia en el ámbito laboral están lejos de desaparecer y los criterios jurisprudenciales en torno a su legitimidad no resultan aun pacíficos como lo han evidenciado recientes pronunciamientos del TEDH recaídos en el caso *López Ribalda*. Una cadena de supermercados, tras verificar desfases entre las existencias y las ventas, instaló cámaras de videovigilancia

---

reconocidos constitucional y legalmente; d) el acceso por el empleador al contenido de dispositivos digitales respecto de los que haya admitido su uso con fines privados requerirá que se especifiquen de modo preciso los usos autorizados y se establezcan garantías para preservar la intimidad de los trabajadores, tales como, en su caso, la determinación de los períodos en que los dispositivos podrán utilizarse para fines privados, y e) los trabajadores deberán ser informados de los criterios de utilización a los que se refiere este apartado.

con las que se demostró el comportamiento irregular de cinco trabajadoras que fueron despedidas. En enero de 2019 el TEDH dictó una primera sentencia que estimó ilícita esta medida ante la falta de proporcionalidad por ausencia de información previa, explícita, clara y precisa sobre instalación de las cámaras a los trabajadores, pero esta sentencia fue revisada y revocada por la Gran Sala del TEDH, que el 17 de octubre de 2019 consideró legítima la instalación de dichas cámaras al realizar el test de proporcionalidad: las cámaras se instalaron en lugares visibles y accesibles al público, la grabación se prolongó únicamente diez días y las imágenes fueron visionadas por un número limitado de personas. El TEDH estimó innecesaria la previa notificación de la instalación de las cámaras a los trabajadores por existir una «sospecha razonable» de incumplimiento grave de las obligaciones laborales.

Finalmente, el art. 89.3 LOPDGDD resulta especialmente restrictivo ante la utilización de dispositivos de grabación de sonidos por considerarlos especialmente invasivos en la intimidad de los trabajadores: no solo excluye la legitimidad empresarial fundada exclusivamente en el control de las obligaciones laborales de los trabajadores, sino que la restringe a los supuestos en que se pone en riesgo la seguridad de bienes y personas. Además, adiciona limitaciones derivadas del principio de proporcionalidad o de intervención mínima —acompañadas, obviamente, por las exigencias de información previa— y plazos específicos para la supresión<sup>39</sup>.

## VIII. LA VULNERABILIDAD DIGITAL

Existen grupos sociales especialmente amenazados o necesitados de una acción tuitiva de los poderes públicos para preservar su dignidad y libre desenvolvimiento en el mundo digital. Como acabamos de constatar, la exigencia de igualdad de oportunidades se proyecta singularmente en la necesidad de superar las brechas digitales de género, rurales y generacionales. Por tanto, las personas con discapacidad o necesidades especiales requieren del impulso de políticas específicas.

---

<sup>39</sup> Estas previsiones legales constituyen un marco mínimo de protección de los trabajadores que podrá ser ampliado en el marco de la negociación colectiva. El art. 91 («Derechos digitales en la negociación colectiva») resalta que «los convenios colectivos podrán establecer garantías adicionales de los derechos y libertades relacionados con el tratamiento de los datos personales de los trabajadores y la salvaguarda de derechos digitales en el ámbito laboral».

Sin embargo, la vulnerabilidad digital resulta especialmente sensible y adquiere un especial significado y atención en niños o jóvenes. La toma de conciencia de esta realidad ha resultado inequívoca en los últimos años y se han adoptado estrategias dirigidas a su protección, pero estas resultan aún insuficientes (Pérez Álvarez *et al.*, 2014; Davara Fernández de Marcos, 2017)<sup>40</sup>. Desde el primer momento, el legislador europeo fue plenamente consciente de la necesidad de otorgar especial protección a los menores ante las agresivas estrategias de los proveedores de servicios de internet, que no se acompañaban de instrumentos efectivos dirigidos a que jóvenes y menores accedieran a dichos servicios a partir del momento en que gozaran de la madurez necesaria para tener suficiente conciencia de sus decisiones y riesgos. Una paradigmática manifestación de la preocupación del legislador ante la profusa difusión de informaciones personales de menores en las redes sociales y de los perjuicios futuros que pudiera causarles con el paso del tiempo y, en su caso, alcanzada la mayoría de edad, la encontramos en el art. 94.3 LOPDGDD («Derecho al olvido en servicios de redes sociales y servicios equivalentes») al consagrar el derecho de «toda persona» (menor o mayor de edad) a suprimir «a su simple solicitud» (sin necesidad de justificación alguna y de forma inmediata) los datos personales que se hubiesen facilitado, por él o por terceros, para su publicación por servicios de redes sociales y servicios de la sociedad de la información equivalentes «durante su minoría de edad». Una previsión legal que alcanza su pleno significado en la voluntad del legislador europeo manifestada en el considerando 65 del RGPD cuando afirma: «Los interesados deben tener derecho a que se rectifiquen los datos personales que le conciernen y un “derecho al olvido”. [...] Este derecho es pertinente en particular si el interesado dio su consentimiento siendo niño y no se es plenamente consciente de los riesgos que implica el tratamiento, y más tarde quiere suprimir tales datos personales, especialmente en internet. El interesado debe poder ejercer este derecho, aunque ya no sea un niño».

Los menores de edad resultan especialmente vulnerables ante la realidad digital. Sin necesidad de recurrir a estudios estadísticos, resulta evidente que la utilización de dispositivos digitales por menores de edad constituye una realidad generalizada, presidida por una utilización compulsiva que no ha sido posible minimizar a través de los mecanismos de control parental que facilitan los proveedores de servicios. La inmadurez social inherente a la

---

<sup>40</sup> La norma más reciente dirigida a tal fin ha sido el RGPD cuyo considerando 38 establece: «Los niños merecen una protección específica de sus datos personales, ya que pueden ser menos conscientes de los riesgos, consecuencias, garantías y derechos concernientes al tratamiento de datos personales».

minoría de edad convierte en reales los riesgos y amenazas que acechan tras el uso de la tecnología (Gargallo, 2017). El dilema existente entre las virtudes y los peligros que amenazan a los menores en el uso interno y externo de la tecnología únicamente puede resolverse apelando a la acción decidida de los progenitores y del sistema educativo. A los progenitores corresponde, como recuerda el art. 84.1 LOPDGDD, la tutela sobre el buen uso de la tecnología por sus hijos y, por ello, deben procurar «que los menores de edad hagan un uso equilibrado y responsable de los dispositivos digitales y de los servicios de la sociedad de la información a fin de garantizar el adecuado desarrollo de su personalidad y preservar su dignidad y sus derechos fundamentales». Un uso abusivo de la tecnología por los menores afecta a sus pautas de comportamiento personal y su modelo de relaciones sociales y altera un adecuado modelo de desarrollo de su personalidad. La función parental de los progenitores resulta decisiva en la aproximación de los menores al uso de la tecnología, pero no es suficiente (Rodríguez *et al.*, 2018). El sistema educativo no puede seguir ajeno a su función orientadora y formadora, como ya hemos advertido: el derecho a la educación digital debe posibilitar un sistema educativo comprometido con la tutela digital de los menores alejando sus riesgos, especialmente en ámbitos especialmente sensibles como el acceso a las redes sociales y servicios de internet (Rallo Lombarte, 2013)<sup>41</sup>.

Establecer límites temporales en el otorgamiento del consentimiento de los menores de edad para facilitar sus datos personales, como establece el art. 8 RGPD, constituye el elemento garantista axial, pues implica imponer reglas cuyo cumplimiento resultará inexcusable para los proveedores de servicios de internet. Pero no solo. Este precepto no solo impone que el tratamiento de los datos personales de un niño en las ofertas directas de los servicios de la sociedad de la información solo se considerará lícito cuando los facilite directamente a partir de los 16 años o, por debajo de ese umbral, cuando el

---

<sup>41</sup> El art. 84.2 establece que la utilización o difusión de imágenes o información personal de menores en las redes sociales y servicios de la sociedad de la información equivalentes que puedan implicar una intromisión ilegítima en sus derechos fundamentales determinará la intervención del Ministerio Fiscal, que instará las medidas cautelares y de protección previstas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. No resulta gratuita esta específica referencia a la difusión de imágenes e información personal en redes sociales. La compulsiva difusión de información personal (particularmente, imágenes a través de fotos y vídeos) por los menores de edad en redes sociales constituye un fenómeno tan merecedor de reflexión como de preocupación por los riesgos que comporta como sustrato sobre el que se desarrollan numerosas conductas delictivas o, sin más, se vulneran derechos fundamentales (y, en particular, el derecho a la protección de datos de terceros).

consentimiento lo otorgue el titular de la patria potestad. La experiencia ha evidenciado que numerosos servicios de internet burlaban la esencia de estas genéricas obligaciones legales que imponían un determinado rango de edad para facilitar lícitamente datos personales al no incorporar efectivos sistemas que garantizaran su cumplimiento efectivo. Por ello este precepto, tomando como referencia el modelo establecido en el reglamento español de desarrollo de la LOPD, impone a los responsables de los servicios de internet el deber de cometer esfuerzos razonables para verificar la validez de este consentimiento atendiendo a la tecnología disponible.

Ahora bien, el legislador europeo no fue ajeno a la asimetría existente en los Estados miembros de la Unión Europea sobre las capacidades de autoterminación jurídica de los menores de edad. Por ello, el RGPD atribuyó a los Estados miembros la capacidad para establecer por ley una edad inferior para prestar su autorización para la utilización de datos personales, aunque con el límite de los trece años. Y el legislador español —al igual que la mayoría de los Estados miembros— hizo uso de tal facultad rebajando la edad necesaria para otorgar tal consentimiento de los menores de edad a los catorce años (art. 7 LOPDGDD).

## IX. LA MUERTE DIGITAL: ¿CAMBIO DE PARADIGMA EN LA PRIVACIDAD?

Han bastado apenas tres décadas de existencia de internet para constatar su enorme impacto no solo en la vida cotidiana de sus usuarios, sino también tras su fallecimiento. El uso profuso por los usuarios de numerosos servicios de internet que almacenan contenidos imbricados en la intimidad personal (servicios de mensajería, redes de relaciones personales, etc.) advierte de una acumulación de información personal que, caso de acceso por terceros a la totalidad de estos contenidos por fallecimiento del usuario, permite una intromisión en su intimidad de dimensiones inimaginables en el pasado: toda una vida de conversaciones privadas mantenidas a través de los servicios de mensajería o las relaciones personales más íntimas mantenidas durante décadas a través de redes sociales o servicios equivalentes desnudarían ante terceros toda una existencia personal que, en vida, estaría amparada por el secreto de las comunicaciones, la intimidad personal o la protección de los datos personales.

Pero, entre los retos actuales que se ciernen sobre el devenir de internet, nos encontramos con el de dar respuesta al destino que debe darse a la información personal acumulada en sus muy diferentes servicios por los usuarios tras su fallecimiento. A falta de una regulación específica, los prestadores de servicios de internet venían proporcionando a los usuarios la facultad de decidir



en vida el destino de su información personal, pero lo cierto es que las estadísticas evidencian el escasísimo uso de tal facultad por no estimarlo prioritario el usuario o por no facilitársele una fácil activación de este mecanismo por los proveedores de servicios. Por estos motivos, el art. 96 LOPDGDD consagra el «derecho al testamento digital» como el derecho de toda persona fallecida a decidir sobre el destino de los contenidos gestionados por prestadores de servicios de la sociedad de la información y a prohibir el acceso a los mismos de terceros impidiéndoles resolver sobre su utilización, destino o supresión, exceptuándose el derecho de los herederos a acceder a contenidos integrados en el caudal relicto. Por defecto, a falta de dicha prohibición, este precepto habilita a las personas vinculadas al fallecido por razones familiares o de hecho, así como a sus herederos, a dirigirse a los prestadores de servicios de la sociedad de la información para acceder a dichos contenidos e impartir las instrucciones que estimen oportunas sobre su utilización, destino o supresión. En particular, este precepto faculta para decidir sobre el mantenimiento o eliminación de los perfiles personales de personas fallecidas en redes sociales o servicios equivalentes, a menos que el fallecido hubiera decidido acerca de esta circunstancia.

La razonabilidad de esta novedosa regulación esta fuera de duda si imaginamos el supuesto que la inspira: la automatizada interacción de relaciones personales protagonizada por un usuario fallecido en redes sociales obligaría a familiares y allegados a revivir el doloroso hecho luctuoso o, por ejemplo, numerosos usuarios vinculados al fallecido por internet desconocerían su muerte si terceros no tuvieran la capacidad de reaccionar y, cuanto menos, poner en conocimiento e instruir al servicio de internet sobre el destino del perfil personal en la red social o en los numerosos servicios equivalentes existentes. Sin embargo, este precepto ha planteado interrogantes sobre el alcance de la intromisión en la privacidad de una persona fallecida derivada del acceso a contenidos digitales de terceros. La mayoría de los prestadores de servicios de internet ya contemplan la posibilidad de que los usuarios de redes sociales decidan sobre el destino de sus contenidos en caso de fallecimiento, pero el uso de esta facultad es marginal. Facultar en exclusiva a los usuarios a decidir en vida sobre el destino de sus contenidos digitales supondría *de facto* impedir a terceros dicho acceso y residenciar en exclusiva en los responsables de estos servicios la capacidad de resolver sobre qué hacer con los contenidos digitales de un usuario fallecido. Por ello, el art. 96 LOPDGDD invierte la regla general al facultar a un elenco de personas legitimadas por vínculos familiares, jurídicos o *de facto*, a acceder a dichos contenidos y resolver sobre su destino.

Se ha suscitado, además, un sugerente debate sobre si el acceso de terceros a los contenidos digitales de una persona fallecida puede considerarse una intromisión excesiva en su privacidad. Esta cuestión nos traslada al recurrente

debate sobre el cambio de paradigma en el significado de la privacidad provocado por la revolución tecnológica. A medida que parece banalizarse el valor de la privacidad en la era digital, se adquiere más conciencia del impacto extraordinario que en la privacidad del individuo, en vida o fallecido, puede provocar un acceso total al conjunto de contenidos digitales que haya proporcionado y almacenado a lo largo de toda su vida en redes sociales, servicios de mensajería, etc. Esta progresiva toma de conciencia obligará a los proveedores de servicios de internet a procurar alternativas que minimicen estos temores (fechas de caducidad automática de la información, compartimentación de los contenidos, etc.).

Debe advertirse, por si restara alguna duda, que la persona fallecida ya no es titular del derecho fundamental a la protección de datos personales y, en consecuencia, nadie podrá predicar sobre sus datos los derechos y principios que inspiran la legislación de protección de datos. Cualquier actuación sobre su información personal deberá encontrar amparo en normativa adicional y específica que, en el supuesto que nos ocupa, reside en el art. 3 LOPDGDD. De forma que los dos preceptos referidos facultan, en sus propios términos, a terceros a decidir sobre el destino de contenidos —conservados en cualquier formato de almacenamiento o, específicamente, en redes sociales o servicios equivalentes— que ya no son, en puridad, datos personales. Pero esta modificación de estatuto jurídico en la información vinculada a una persona fallecida arrumba las garantías proporcionadas por el derecho fundamental a la protección de datos personales, aunque ampara la tutela reconocida constitucionalmente del derecho fundamental a la intimidad de un fallecido por parte de sus allegados.

¿Cuál es el límite en la intromisión por parte de sus allegados (familiares, herederos, personas vinculadas afectivamente, etc.) de la intimidad de un fallecido? A falta de disposición expresa contraria del fallecido y en supuesto de conflicto que obligue a fijar la prelación entre los sujetos referidos en los arts. 3 y 96 LOPDGDD, parece razonable afirmar que únicamente a quienes el fallecido haya otorgado la condición de herederos (o, a falta de declaración testamentaria expresa, a quienes el ordenamiento jurídico otorgue tan legítima condición) corresponderá la facultad de conocer y decidir sobre el destino de cualesquiera información o contenidos obrantes en internet. Entendiendo que el acto de última voluntad de una persona en el que identifica a sus herederos constituye la manifestación inequívoca de un vínculo personal que trasciende la dimensión económica y alcanza cualesquiera otra dimensión privada.

## X. CONCLUSIONES

La LO 3/2018 constituye un salto cualitativo en la necesidad de garantizar en la sociedad digital contemporánea derechos que garanticen la subordinación de la tecnología al individuo y que preserven su dignidad en la totalidad de ámbitos en que las personas actúan en sociedad. Los nuevos derechos digitales incluidos en su título X permiten verificar la necesidad de trasladar la garantía efectiva de los derechos constitucionales al mundo virtual, adaptándolos a las singularidades de la realidad *online*.

Esta elevación a rango legal de un catálogo de derechos digitales plantea numerosos interrogantes y reflexiones sobre su anclaje constitucional y sobre el expreso mandato constituyente para su desarrollo. Quedan zonas de penumbra que este desarrollo legislativo no puede resolver, a la espera de acciones positivas de los poderes públicos y de procesos aplicativos jurisprudenciales que concilien su colisión con otros derechos y libertades y demuestren su garantía efectiva.

Garantizar derechos digitales no implica únicamente procurar que los ciudadanos no vean limitada su capacidad de uso de la tecnología o preservar que los individuos puedan hacer valer sus derechos frente a la tecnología. La garantía efectiva de los derechos en la era digital impone obligaciones a los poderes públicos para posibilitar un acceso pleno a las herramientas tecnológicas que permita el desarrollo de su personalidad en el mundo digital contemporáneo.

### **Bibliografía**

- Alemán Páez, F. (2017). El derecho de desconexión digital. *Trabajo y Derecho*, 30, 12-33.
- Alguacil González Auriolos, J. (2001). La libertad informática: aspectos sustantivos y competenciales (SSTC 290 y 292/2000). *Teoría y Realidad Constitucional*, 7, 365-385. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.7.2001.6543>.
- Aragüez Valenzuela, L. (2017). El impacto de las tecnologías de la información y la comunicación en la salud de los trabajadores: el tecnoestrés. *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 2 (2), 169-190. Disponible en: <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2017.i02.12>.
- Barata, J. (2012). El concepto de net neutrality y la tensión entre regulación pública y autorregulación privada de las redes. *IDP Revista de Internet, Derecho y Política*, 13, 22-23.
- Bárcena, J. M. (2016). Las transformaciones del derecho de la información en el contexto del ciberperiodismo. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 141-168. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.04>.
- Barrio Andrés, M. (2017a). *Fundamentos del derecho de internet*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2017b). *Derecho público e internet: la actividad administrativa de regulación de la red*. Madrid: Instituto Nacional de Administraciones Públicas.

- (2018). Los nuevos derechos digitales en España. *El País*, 24-12-2018. Disponible en: <https://bit.ly/2GqN6GT>.
- (2019). La garantía de los derechos digitales en la LOPDGDD (Título X). En J. López Calvo (coord.). *La adaptación al nuevo marco de protección de datos tras el RGPD y la LOPDGDD* (pp. 217-271). Madrid: Wolters Kluwer; Bosch.
- Benito García, J. M. (2004). *La universalización del acceso a la información en el derecho de rectificación* [tesis doctoral]. Universidad Complutense. Disponible en: <https://bit.ly/2TZnlpb>.
- Berners-Lee, T. (2010). Long live the web: a call for continued open standards and neutrality. *Scientific American*, 303 (6), 80-85. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/scientificamerican1210-80>.
- Cabeza Pereiro, J. (2018). El necesario cambio en la jurisprudencia constitucional sobre video-vigilancia y control de mensajería electrónica de los trabajadores a la vista de la doctrina del TEDH. *Temas Laborales*, 141, 13-36.
- Carrizosa Prieto, E. (2012). El control empresarial sobre el uso de los equipos informáticos y la protección del derecho a la intimidad de los trabajadores. *Temas Laborales*, 116, 251-267.
- Castaño, C. (dir.). (2008). *La segunda brecha digital (feminismos)*. Madrid: Cátedra.
- Cialti, P. H. (2017). El derecho a la desconexión en Francia: ¿más de lo que parece? *Temas Laborales*, 137, 163-181.
- Corredoira Alfonso, L. y Cotino Hueso, L. (dirs.). (2013). *Libertad de expresión e información en internet. Amenazas y protección de los derechos personales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cotino Hueso, L. (coord.). (2007). *Libertad en internet. La red y las libertades de expresión e información*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (ed.). (2011). *Libertades de expresión e información en internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Davara Fernández de Marcos, L. (2016). *Implicaciones socio-jurídicas de las redes sociales*. Pamplona: Aranzadi. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvzrgwjm.11>.
- (2017). *Menores en internet y redes sociales*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Di Meo, R. (2017). Il diritto alla disconnessione nella prospettiva italiana e comparata. *Labour and Law Issues*, 3 (2), 17-38.
- Fernández Esteban, M. L. (1999). La regulación de la libertad de expresión en internet en Estados Unidos y en la Unión Europea. *Revista de Estudios Políticos*, 103, 149-169.
- Frosini, T. E. (2011). Il diritto costituzionale di accesso a internet. *AIC Rivista Telematica Giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 1-17.
- García-Alonso Montoya, P. (2006). Periodismo digital y periodismo ciudadano. En *Análisis y propuestas en torno al periodismo digital. VII Congreso Nacional Periodismo Digital* (pp. 251-262). Huesca: Asociación de Prensa de Aragón.
- García Mexía, P. (2005). *Principios de derecho de internet*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2009). *Derecho europeo de internet*. A Coruña: Netbiblo.
- (2017). *La internet abierta. Retos regulatorios de una red nacida libre*. Madrid: REU Ediciones.
- Gargallo, E. L. (2017). *La seguridad para los menores en internet*. Barcelona: Editorial UOC.

- Gil Antón, A. M. (2012). El fenómeno de las redes sociales y los cambios en la vigencia de los derechos fundamentales. *Revista de Derecho UNED*, 10, 209-255.
- González San Juan, J. L. (2016). Neutralidad de red en internet. *Ibersid*, 10 (2), 39-44.
- Gofi Sein, J. L. (2007). *La videovigilancia empresarial y la protección de datos personales*. Madrid: Thomson Civitas.
- (2009). Controles empresariales: geolocalización, correo electrónico, internet, videovigilancia y controles biométricos. *Justicia Laboral: Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2009, 11-58.
- Gude Fernández, A. (2014). La videovigilancia en el ámbito laboral y el derecho a la intimidad. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 35, 109-134.
- Guerrero Pico, M. C. (2005). El derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal en la Constitución europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 4, 293-334.
- Jiménez-Castellanos Ballesteros, I. (2017). Videovigilancia laboral y derecho fundamental a la protección de datos. *Temas Laborales*, 136, 129-156.
- López Calvo, J. (coord.). (2017). *Comentarios al Reglamento Europeo de Protección de Datos*. Madrid: Sepín.
- (coord.). (2019). *La adaptación al nuevo marco de protección de datos tras el RGPD y la LOPDGDD*. Madrid: Wolters Kluwer; Bosch.
- López Ortega, J. J. (2001). Libertad de expresión y responsabilidad por los contenidos en internet. *Cuadernos de Derecho Judicial*, 10, 83-126.
- Lucas Murillo de la Cueva, P. (1993). *Informática y protección de datos personales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2003). La primera jurisprudencia sobre el derecho a la autodeterminación informativa. *Datospersonales.org: la Revista de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid*, 1, 9.
- Manrique López, F. (2011). Los derechos fundamentales y la intimidad de los trabajadores: fórmulas de acceso y control. *Derecho y Nuevas Tecnologías*, 1, 169-182.
- Marín Alonso, I. (2004). La facultad fiscalizadora del empresario sobre el uso del correo electrónico en la empresa: su limitación en base al derecho fundamental al secreto de las comunicaciones. *Temas Laborales*, 75, 95-122.
- Molina Navarrete, C. (2017). Jornada laboral y tecnologías de la info-comunicación: «desconexión digital», garantía del derecho al descanso. *Temas Laborales*, 138, 249-283.
- Nannipieri, L. (2015). *Profili costituzionali dell'accesso ad internet* [tesis doctoral]. Università di Pisa. Disponible en: <https://bit.ly/2GsEZJW>.
- Naranjo Colorado, L. D. (2017). Vicisitudes del nuevo derecho a la desconexión digital. Un análisis desde la base del derecho laboral. *Saber, Ciencia y Libertad*, 12-2, 49-57. Disponible en: <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2017v12n2.1531>.
- Naval Durán, C., Serrano Puche, J., Sádaba Chalezquer, C. y Arbués Radigales, E. (2016). Sobre la necesidad de desconectar: algunos datos y propuestas. *Education in the Knowledge Society (EKS)*, 17 (2), 73-90. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/eks20161727390>.
- Pérez Álvarez, S., Burguera Ameave, L. y Paul Larrañaga, K. (dirs.). (2014). *Menores e internet*. Pamplona: Aranzadi.

- Pérez Luño, A. E. (2012). *Los derechos humanos en la sociedad tecnológica*. Madrid: Universitas. Disponible en: [https://doi.org/10.5209/rev\\_ANDH.2011.v12.38107](https://doi.org/10.5209/rev_ANDH.2011.v12.38107).
- Pérez Martínez, J. (coord.). (2011). *Neutralidad de Red: aportaciones al debate*. Barcelona: Ariel; Fundación Telefónica.
- Pisa, R. (2010). L'accesso ad internet: un nuovo diritto fondamentale? *Enciclopedia Treccani*, 7. Disponible en: <https://bit.ly/2ONXrID>.
- Quílez Moreno, J. M. (2018). Conciliación laboral en el mundo de las TIC. Desconectando digitalmente. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 51, 305-324.
- Rallo Lombarte, A. (2013). La protección de la privacidad en las redes sociales de internet: la experiencia canadiense con Facebook. En A. Rallo y R. Martínez (eds.). *Derecho y Redes sociales* (pp. 257-284). Pamplona: Civitas-Thomson Reuters.
- (2014). *El derecho al olvido en internet. Google versus España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2017a). De la «libertad informática» a la constitucionalización de nuevos derechos digitales (1978-2018). *Revista de Derecho Político*, 100, 637-667.
- (2017b). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como juez garante de la privacidad en internet. *Teoría y Realidad Constitucional*, 39, 583-610. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.39.2017.19150>.
- (2018a). Nuevas tecnologías, nuevos derechos. *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y Perspectivas* (vol. 3) (pp. 2363-2379). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2018b). *The right to be forgotten on the internet: Google vs Spain*, Washington: Electronic Privacy Information Center.
- (2019a). Del derecho a la protección de datos a la garantía de nuevos derechos digitales. En A. Rallo Lombarte (dir.). *Tratado de Protección de Datos* (pp. 23-52). Valencia: Tirant lo Blanch. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.116.02>.
- (2019b). El nuevo derecho de protección de datos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 116, 47-74. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.116.02>.
- y García Mahamut, R. (eds.). (2015). *Hacia un nuevo derecho europeo de protección de datos. Towards a new European Data Protection Regime*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- y Martínez, R. (2013a). Data Protection, Social Networks, and Online Mass Media. En S. Gutwirth, R. Leenes, P. De Hert and Y. Pouillet (eds.). *European Data Protection: Coming of Age* (pp. 407-423). London; New York: Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-94-007-5170-5\\_19](https://doi.org/10.1007/978-94-007-5170-5_19).
- y Martínez, R. (eds.). (2013b). *Derecho y redes sociales*. Pamplona: Civitas-Thomson Reuters.
- Rodríguez Cardo, I. A. (2014). Política empresarial previa y supresión de la expectativa de privacidad: una reflexión crítica sobre las facultades control del ordenador utilizado por el trabajador. *Temas Laborales*, 126, 167-197.
- Rodríguez Escanciano, S. (2015). *Poder de control empresarial, sistemas tecnológicos y derechos fundamentales de los trabajadores*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez, P., Martín, S. y Blanco, J. C. (2018). *Familias enREDadadas. Los riesgos en internet*. Madrid: Morata.

- Ruiz Miguel, C. (2003). El derecho a la protección de datos personales en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: análisis crítico. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 14, 7-43.
- Sáez Lara, C. (2017). Derechos fundamentales de los trabajadores y poderes de control del empleador a través de las tecnologías de la información y de la comunicación. *Temas Laborales*, 138, 185-221.
- Taléns Visconti, E. E. (2018). La desconexión digital en el ámbito laboral. Un deber empresarial y una nueva oportunidad de cambio para la negociación colectiva. *Revista de Información Laboral*, 4, 193-208.
- Troncoso Reigada, A. (2010). *La protección de datos personales en busca del equilibrio*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vallecillo Gámez, M. R. (2017). El derecho a la desconexión ¿«Novedad digital» o esnobismo del «viejo» derecho al descanso? *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 408, 167-178.
- Villaverde Menéndez, I. (1994). Protección de datos personales, derecho a ser informado y autodeterminación informativa del individuo. A propósito de la STC 254/1993. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 41, 187-224.
- Zolo, D. (2009). Nuovi diritti e globalizzazioni. *Enciclopedia Treccani*. Disponible en: <https://bit.ly/32nXC4>.





# EL RELATO COMUNISTA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: IDEOLOGÍA Y ESTRATEGIA POLÍTICA<sup>1</sup>

## The communist story of European integration: Ideology and political strategy

SALVADOR FORNER

Universidad de Alicante  
salvador.forner@gmail.com

HEIDY-CRISTINA SENANTE

Universidad de Alicante  
HC.Senante@ua.es

### *Cómo citar/Citation*

Forner, S. y Senante, H.-C. (2020).  
El relato comunista de la integración europea: ideología y estrategia política.  
*Revista de Estudios Políticos*, 187, 137-165.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.05>

### **Resumen**

En este artículo se analizan los relatos sobre la integración europea de los principales partidos comunistas de Europa Occidental: España, Francia, Italia y Portugal. El objetivo del trabajo se centra en el estudio de las similitudes y diferencias de dichos actores políticos en la percepción del proceso de integración desde sus inicios a comienzos de la década de 1950 hasta la de 1970. Se parte de la hipótesis de que la actitud ante Europa de los distintos partidos comunistas está relacionada con un tronco ideológico común, pero también con las respectivas políticas nacionales y con la influencia que el propio desarrollo comunitario ejerció sobre estas. Mediante una metodología comparativa que analiza la actitud de los partidos comunistas ante los distintos hitos y fases del proceso integrador se obtienen resultados y conclusiones que ponen de relieve la tensión entre ideología y estrategia política como factor explicativo relevante del comportamiento político de los partidos comunistas de España, Francia, Italia y Portugal ante la integración europea.

---

<sup>1</sup> Este artículo se enmarca en el proyecto europeo EACEA: 610735-EPP-1-2019-ES-EPPJMO-CHAIR.

***Palabras clave***

Partido Comunista de España; Partido Comunista Francés; Partido Comunista Italiano; Partido Comunista Portugués; integración europea; comunismo europeo.

***Abstract***

This article analyzes the stories about European integration of the communist parties of Western Europe: Spain, France, Italy and Portugal. The objective of the work focuses on the study of the similarities and differences of these political actors in the perception of the integration process from its beginnings in the early 1950s until the 1970s. It is based on the hypothesis that the attitude towards Europe of the various communist parties is related to a common ideology but also to the respective national policies and to the influence that the community development itself exerted on them. Through a comparative methodology that analyzes the attitude of the communist parties before the different stages of the integration process, results and conclusions are obtained that highlight the tension between ideology and political strategy as an relevant explanatory factor of the political behavior of the communist parties in Spain, France, Italy and Portugal in the face of European integration.

***Keywords***

Communist Party of Spain; French Communist Party; Italian Communist Party; Portuguese Communist Party; European integration; European communism.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL ANTIEUROPEÍSMO IDEOLÓGICO. III. DEL ANTIEUROPEÍSMO IDEOLÓGICO AL ANTIEUROPEÍSMO CRÍTICO. IV. EL COMIENZO DE LAS DIVERGENCIAS. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

La comparación de las trayectorias políticas de los distintos partidos comunistas de Europa Occidental ha constituido un campo de investigación de creciente interés en la historiografía sobre la izquierda europea, aunque todavía no suficientemente explorado. La aproximación comparativa presenta metodológicamente algunas dificultades. La historia del comunismo ha estado marcada a lo largo de los últimos cincuenta años por un enfoque nacional que ha puesto el acento en las peculiaridades de cada partido. Paradójicamente, ha sido la historiografía más afín con dicha corriente política la que más ha insistido en la aproximación estrictamente nacional (Wolikow, 2010: 19 y ss.) mientras que los propios partidos comunistas, por el contrario, en su vertiente ortodoxa mayoritaria, han reclamado desde sus orígenes y durante la mayor parte de su existencia la adscripción sin fisuras a un movimiento internacional encabezado por el partido comunista de la Unión Soviética (PCUS). Esta última circunstancia permite diferenciar en la aproximación comparativa la dimensión *teleológica* del comunismo —tronco común que nos remitiría a la política internacional— de la dimensión *social*, es decir, de las políticas de los partidos comunistas en sus respectivos ámbitos nacionales donde lo común cedería el paso en buena parte a la diversidad (Lazar, 1992).

En este trabajo se pretende hacer un balance comparativo de las políticas europeas de los principales partidos comunistas de Europa Occidental (España, Francia, Italia y Portugal) y de los factores que contribuyeron a los cambios o continuidades de dichas políticas desde el comienzo del proceso de integración hasta la década de 1970<sup>2</sup>. En la primera fase de dicho proceso fue sin duda la dimensión teleológica anteriormente apuntada la que marcó las posiciones de dichos partidos en sus políticas europeas. Al tratarse de un

---

<sup>2</sup> Los trabajos comparativos sobre el tema son escasos y en general abordan un número más reducido de países y una distinta acotación cronológica. Cf. Benedetto y Quaglia (2007); Bracke (2007); Brogui (2015); Cruciani (2010); Lazar (1992).

proyecto supranacional coincidente temporalmente en sus inicios (declaración Schuman) y en sus antecedentes (Plan Marshall, Consejo de Europa, Alianza Atlántica) con un nuevo orden internacional hegemonizado en Occidente por Estados Unidos, la hostilidad hacia la cooperación entre países del bloque occidental constituyó el denominador común de las políticas europeas de los partidos comunistas.

Hemos utilizado la denominación de *antieuropeísmo ideológico*<sup>3</sup> para definir la actitud del comunismo occidental en esa primera fase de la integración. Con ella se hace referencia a la dimensión internacional de la política europea de los partidos comunistas de Europa Occidental, caracterizada por la identificación política e ideológica con la Unión Soviética en el marco de la Guerra Fría pero que responde también a la propia matriz ideológica del comunismo como una cultura política específica, más allá de la coyuntura bipolar de enfrentamiento de bloques y anterior a la misma. Quiere decir ello que la denuncia del atlantismo, del apoyo estadounidense al rearme alemán, del Plan Marshall y de la integración europea no respondían solo al alineamiento internacional con el bloque soviético, sino que eran también producto de una percepción del mundo de posguerra que, desde las distintas realidades nacionales y desde la propia génesis histórica de los distintos partidos comunistas, daba identidad a unas formaciones políticas portadoras de un discurso ideológico propio de carácter anticapitalista (Lazar, 2002: 99-128).

Como es lógico, en el discurso comunista contrario a la integración europea durante sus primeros años cabe diferenciar la actitud de los partidos español y portugués, cuyos países no participaron inicialmente en las Comunidades Europeas, de la del francés y el italiano, pertenecientes a los dos países que junto a Alemania constituyeron el núcleo inicial de la Europa de los Seis (Bosco y Gaspar, 2001: 383-387). Al quedar al margen de la construcción europea en sus inicios, tanto en el Partido Comunista de España (PCE) como en el Partido Comunista Portugués (PCP) el antieuropeísmo ideológico fue ajeno a las realidades nacionales y circunscrito fundamentalmente a la dimensión internacional de rechazo al bloque occidental e identificación con la política soviética, si bien es cierto que el respaldo, más o menos explícito, de dicho bloque a las dictaduras ibéricas coadyuvaba también a dicho rechazo. Por el contrario, en el caso del Partido Comunista Francés (PCF) y del Partido Comunista Italiano (PCI), aunque prevaleció también la dimensión ideológica internacional, se

---

<sup>3</sup> La modelización establecida por Cirulli (2012) para los cambios en el relato europeo del comunismo italiano hasta 1989, del antieuropeísmo ideológico al europeísmo crítico, resulta aplicable, en todo o en parte, para los distintos partidos comunistas analizados en este trabajo.

aprecia ya en esta etapa un discurso influido por las realidades nacionales y ciertos matices de diferenciación entre ambos partidos que nos remiten, entre otras causas, a la distinta trayectoria histórica anterior de los respectivos países, al papel desempeñado por sus dirigentes políticos, a su respaldo electoral en los primeros años de la posguerra, a su posición en el sistema de partidos —especialmente respecto al socialismo—, a su relación con las organizaciones sindicales y al estado de la opinión pública.

A finales de la década de 1960 la diferenciación entre la política europea del PCF y del PCI se hizo más pronunciada, asistiéndose también a un cambio significativo de dicha política en el caso del PCE y, aunque en mucho menor medida, en el comunismo portugués. En términos generales, el relato comunista sobre la integración europea evolucionó, durante dicha década, desde el antieuropeísmo ideológico hacia el antieuropeísmo crítico, es decir, hacia una actitud contraria a la integración, pero basada ahora fundamentalmente en razones socioeconómicas de carácter nacional. Ya en la década de los setenta, en una sensible diferenciación con los otros dos partidos, el PCE y el PCI cambiaron significativamente su discurso político al apostar plenamente por el proyecto europeo desde un *européismo crítico* que contemplaba la integración europea como una realidad ineludible en cuyo marco poder abordar sus proyectos de transformación social mediante la colaboración entre las fuerzas de la izquierda europea. Posteriormente, la evolución del relato comunista favorable a la integración se reforzó en el caso del comunismo español e italiano, mientras que el PCF mantuvo sus reticencias, instalando su discurso europeo en un euroescepticismo *avant la lettre*<sup>4</sup>, aunque muy alejado ya del rechazo de años anteriores, y el PCP permaneció, prácticamente sin fisuras, en sus posiciones anteriores.

En los apartados III y IV se aborda dicha evolución, subrayándose sobre todo los factores que contribuyeron al cambio o a las continuidades de las políticas europeas de los partidos analizados. El análisis teórico del cambio político en los partidos nos muestra que los partidos con alto grado de institucionalización, como es el caso de los partidos comunistas (Panebianco, 1982: 121 y ss., 457 y ss.), presentan muchas limitaciones a la hora de efectuar

<sup>4</sup> El término euroescepticismo comenzó a utilizarse a principios de los noventa para referirse, en principio, a la actitud británica ante la integración europea. Posteriormente, el euroescepticismo ha pasado a definir a aquellas formaciones políticas o sectores de la opinión pública favorables en sus fundamentos a la Unión Europea (UE), pero contrarios a su estado actual o a los proyectos oficiales para su desarrollo futuro. En el análisis político se ha consolidado la distinción entre *hard euroscepticism* y *soft euroscepticism*, según el mayor o menor grado de oposición a la UE, atribuyéndose el primero al actual PCF (Szczerbiak y Taggart, 2010: 3-15).

cambios en el liderazgo político que lleven aparejados cambios programáticos o estratégicos. Por el contrario, dichos partidos pueden verse más afectados por factores de otra índole de carácter externo —bien de naturaleza tipológica<sup>5</sup>, que afectan al conjunto del sistema de partidos, bien a consecuencia de retos de carácter coyuntural derivados del cambio en los contextos sociales y políticos— que resultan pertinentes (Harmel y Janda, 1994: 259-287) para el análisis político de las continuidades o cambios operados en sus políticas europeas cuyo análisis abordamos en este trabajo.

Una última apreciación sobre los planteamientos comunistas ante la integración, más allá de las diferencias entre los distintos partidos, puede remitirnos también, y así se hace en las conclusiones de este trabajo, a algunas reflexiones sobre el grado de consenso inicial del proyecto comunitario, dado el significativo respaldo social del que gozó tras la segunda guerra el comunismo occidental y su unánime rechazo de la integración europea durante los años iniciales de la misma.

## II. EL ANTIEUROPEÍSMO IDEOLÓGICO

En los primeros años de la segunda postguerra el alineamiento de los partidos comunistas europeos con las directrices políticas emanadas del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) se tradujo en una contundente oposición por parte de estos a cualquier proyecto de unidad europea. Con muy ligeras variaciones, dichos partidos compartían de forma prácticamente unánime la posición de rechazo adoptada por la Unión Soviética contra las Comunidades Europeas (Sodupe, 1987: 121-360; Zubok, 1996: 85-92; Rey, 2005: 7-18; Mueller, 2009: 67-89). Dicho rechazo se enmarcaba en el nuevo contexto internacional abierto por la Guerra Fría y expresaba el temor de que el espacio occidental europeo se convirtiera en un escenario de la hegemonía norteamericana desde donde se ejerciera una política ofensiva y contrapuesta a la URSS como centro dirigente del movimiento comunista internacional (Robin, 2009).

El comunismo occidental se había opuesto ya frontalmente tras el fin de la guerra al Plan Marshall, calificado como el origen de una política estadounidense encaminada a dividir Europa en dos bloques antagónicos y al que se

---

<sup>5</sup> El cambio en el tipo de partido que se opera a partir de la década de 1960, desde el partido de masas al *catch-all party* (Kirchheimer, 1966: 177-200), supuso un reto para los partidos comunistas resuelto con más fortuna por algunos de ellos, como el PCI, y con menos fortuna por los que mantuvieron de forma estricta la relación con su tradicional clase cautiva.

responsabilizaba directamente de sentar las bases para un futuro enfrentamiento entre los europeos. Idéntica consideración habían merecido el Tratado de la Alianza Atlántica, el apoyo estadounidense al rearme alemán y, posteriormente, la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y el proyecto de la fallida Comunidad Europea de Defensa (CED). El discurso político comunista en contra de los inicios de la cooperación entre los países europeos occidentales encontraba, así pues, su principal fundamentación en el rechazo de la influencia sobre Europa de la potencia norteamericana y se tradujo durante dichos años en una intensa lucha ideológica y cultural antiamericana impulsada por la Unión Soviética por medio de los partidos comunistas occidentales y de sus órbitas de influencia.

Los dos principales partidos comunistas de Europa occidental, el PCI y el PCF, coincidían básicamente en su apreciación negativa de los inicios de la integración europea. Para Palmiro Togliatti se trataba de una peligrosa maniobra bélica, ideada por los «imperialistas estadounidenses» para enfrentar y debilitar a los países europeos, que amenazaba la democracia y la libertad de los pueblos de Europa. Por su parte, Maurice Thorez afirmaba que «la seguridad francesa no podía estar fundada sobre la formación de bloques antagónicos, sino que debía hacerlo sobre la entente estrecha y la colaboración sincera entre todos los pueblos, grandes y pequeños» (Levy, 2016: 4).

La coincidencia básica de ambos partidos revestía sin embargo algunos matices derivados de la anterior trayectoria histórica de sus respectivos países y de su situación económica en el conjunto de los tres países que constituían el núcleo fundamental del incipiente proceso de integración. Para el PCI, la iniciativa de la CECA era una operación negativa no solo por su carácter capitalista, sino también porque, dada su inferioridad económica, perjudicaba a una Italia que iba a pagar el acuerdo entre los dos *grandes*, Alemania y Francia<sup>6</sup>. En la ratificación del tratado en el Parlamento italiano, el PCI formuló su consideración de que los protagonistas de la iniciativa, además de algunos grupos americanos, no eran otros que «los grandes monopolios del Ruhr y algunos siderúrgicos franceses de la región de Lorena» (Cirulli, 2012: 55 y 59). Por el contrario, para el comunismo francés, en sintonía con un amplio sector de la opinión pública y otras fuerzas políticas, la principal preocupación se centraba en el rearme alemán y en el proyecto de una comunidad de defensa en la que participaba el país con el que Francia se había enfrentado en tres guerras durante los últimos setenta y cinco años. Esa preocupación se extendía a todo proyecto de colaboración con Alemania: tanto la CECA como la CED

---

<sup>6</sup> Los efectos económicos de la CECA en Italia y, en general, de todo el proceso de integración en la economía italiana en Varsori (2010).

suponían, para el comunismo francés, el triunfo de una operación del revanchismo alemán que buscaba doblegar los intereses de Francia a los de Alemania. Según el PCF, se trataba de una «operación monstruosa» de sometimiento de Francia a los intereses americanos en beneficio de la antigua rival, Alemania (Pinto, 1978: 34).

Un segundo matiz diferenciador entre el PCF y el PCI puede atisbarse también como consecuencia de su distinta posición en el sistema de partidos y, especialmente, de su relación con los partidos socialistas. La salida de ambos partidos en 1947 de los Gobiernos de amplia coalición de la posguerra como consecuencia del comienzo de la Guerra Fría resultó mucho más traumática para el PCF que para el PCI. Los comunistas franceses habían desarrollado toda su actividad política en condiciones de legalidad hasta la ocupación alemana y el régimen de Vichy. Aunque sin presencia en el Gobierno, habían formado parte del Frente Popular, coalición electoral y parlamentaria que sostuvo a León Blum como primer ministro de Francia entre 1938 y 1939. En las primeras elecciones legislativas tras la segunda guerra, en 1946, el PCF obtuvo el 28,6% de los sufragios convirtiéndose en el primer partido de Francia en número de votos y duplicando prácticamente en escaños a la SFIO (Sección Francesa de la Internacional Socialista). La coincidencia de esta última con las fuerzas contrarias a la participación comunista en el Gobierno significó la marginación del PCF y la asunción por parte de este de una posición antisistema. Esa marginación, dada la cautividad ideológica de su identificación con la URSS y de su creencia en la inevitable derrota del capitalismo, se tradujo en una radicalización de su estrategia política que, lógicamente, afectó al campo de su política europea. La denuncia de la SFIO por su alineamiento con los proyectos atlantistas y capitalistas de los primeros pasos de la integración (Callot, 1988: 304-306) servía para reforzar su autoproclamación como único representante de la clase obrera francesa y del «verdadero socialismo» en un marco de aislamiento político que hasta 1958, sin embargo, le deparó una situación hegemónica en la izquierda francesa y una importante presencia parlamentaria en la escena política<sup>7</sup>.

El comunismo italiano había tenido una actividad legal en la vida política y parlamentaria mucho menor. Tan solo cuatro años después de su fundación en 1921 el PCI fue ilegalizado por el régimen fascista de Benito Mussolini. En las primeras elecciones tras la guerra, celebradas en 1946, el PCI obtuvo el 18,9% de los votos, quedando por detrás del socialismo italiano, que obtuvo

---

<sup>7</sup> Entre 1945 y 1956 el PCF obtuvo en todas las elecciones legislativas porcentajes superiores al 25%, pero a partir de las elecciones de 1958 su registro electoral se estancó en torno al 20% de los votos.



el 20,7 %. A diferencia de lo ocurrido en Francia, el partido socialista italiano (PSI) mantuvo una unidad de acción con el PCI<sup>8</sup> que hasta 1956, año de la intervención soviética en Hungría, evitó el aislamiento de los comunistas. La coincidencia entre el PCI y el PSI se extendió durante dichos años a la posición de rechazo de ambos partidos al inicio del proceso integrador, pero a partir de 1956 los socialistas imprimieron un viraje en su política europea, alineándose con el centro y la derecha en su apoyo progresivo a dicho proceso.

Palmiro Togliatti había esbozado tras la muerte de Stalin en 1953 algunos planteamientos con los que se iniciaba una reflexión sobre la posible adaptación de la política del PCI a la realidad italiana —la «vía italiana» al socialismo— y una apuesta por el «policentrismo», es decir, el derecho de cada partido a seguir una vía propia hacia el comunismo de acuerdo con las posibilidades y características nacionales de cada país. La denuncia de los crímenes de Stalin en el XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) de 1956 o la disolución de la Kominform en ese mismo año parecían, por lo demás, dar una base de apoyo a la independencia de criterio por parte del PCI.

Por lo que se refiere a un posible cambio en su política europea, esa incipiente apuesta por la independencia respecto a la URSS se vio favorecida por la evolución del sindicalismo italiano desde mediados de los cincuenta. La Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL), la primera fuerza sindical italiana, se había pronunciado a favor de superar un rechazo meramente ideológico del proceso de integración europea y de admitir los efectos positivos de la CEEA en el desarrollo económico italiano. Por el contrario, el sindicalismo francés de orientación comunista, representado por la Confederación General del Trabajo (CGT), mantuvo una posición de absoluto rechazo a la integración europea y se mostró reacio a considerar el espacio europeo, tal como había empezado a hacerlo la CGIL, como un elemento importante para su estrategia sindical<sup>9</sup>. Ese cambio de orientación en el sindicalismo italiano llegó a suscitar un debate en el seno del PCI acerca del impacto de la integración europea «sobre la modernización del capitalismo italiano y las orientaciones políticas de la clase obrera de las grandes industrias» (Cruciani, 2010: 59 y ss.). Sin embargo, la aceptación por el PCI de la intervención soviética en Hungría truncó esa incipiente posibilidad de cambio en la percepción de la

---

<sup>8</sup> En las elecciones de 1948 socialistas y comunistas concurren unidos en el denominado Frente Democrático Popular, que obtuvo el 31 % de los votos.

<sup>9</sup> La posición de la CGIL sobre la integración provocó una controversia en el seno de la Federación Sindical Mundial (FSM) de adscripción mayoritariamente comunista (Robin, 2009: 54 y ss.).

integración europea. Ni la influencia al respecto del sindicalismo italiano ni la posibilidad de mantener la colaboración con otros partidos como el PSI prevalecieron ante la prueba de fuego de la lealtad con el centro dirigente. Al igual que años atrás en Francia, la cautividad en la ideología *teleológica* obstaculizó en el PCI, a partir de 1956 y hasta la muerte de Togliatti, cualquier estrategia tendente a evitar su marginación como partido *antisistema* y alineado con el bloque soviético ante la integración europea. De forma similar a como ocurrió con el PCF, el respaldo electoral del comunismo italiano no experimentó durante estos años ningún aumento, pero sí facilitó al PCI una sólida presencia parlamentaria y una posición hegemónica en la izquierda italiana<sup>10</sup>.

Las posiciones del Partido Comunista de España (PCE) y del Partido Comunista Portugués (PCP) estuvieron también marcadas en los inicios del proceso de integración por un antieuropeísmo ideológico similar al del PCF y el PCI. Tanto el partido comunista español como el partido comunista portugués compartieron una decidida resistencia a la participación de sus respectivos países en la órbita político-militar occidental liderada por los Estados Unidos y, en consecuencia, mantuvieron una contundente oposición a la integración europea, entendida como un instrumento del sistema imperialista estadounidense. Al no verse directamente implicados España y Portugal como países integrantes en el origen del proceso unitario europeo, la cuestión comunitaria, en sus primeros años, constituyó para el PCE y el PCP un tema menor e incluso marginal dentro de su actividad política, quedando enmarcado en la retórica ideológica general de la lucha contra el *capitalismo imperialista*.

La acción política de los comunismos ibéricos tenía como prioridad el derrocamiento de las dictaduras, en cuya consecución volcaban su máximo empeño. Aun cuando compartían una misma raíz ideológica y un objetivo prioritario común, la estrategia para alcanzar el fin de las dictaduras presentaba notables diferencias y evolucionaría en ambos partidos de manera divergente. La integración europea, en tanto en cuanto significaba un proyecto compartido por las democracias occidentales e incardinado en las mismas, llegó a ser con el tiempo un referente para la estrategia de ambos partidos, valorado de forma positiva o negativa en función de las distintas *vías nacionales* hacia la democracia y el socialismo.

Las condiciones en las que el PCE y el PCP desenvolvían su actividad política durante los primeros años de la integración europea eran muy

---

<sup>10</sup> Hasta las elecciones de 1963, el PCI mantuvo un porcentaje de voto de aproximadamente el 22%, experimentando a partir de las elecciones de 1963 un progresivo aumento de su respaldo electoral.

diferentes. En la reconfiguración de la Europa de posguerra, la política de bloques de la Guerra Fría había facilitado que las dictaduras de Oliveira Salazar y de Francisco Franco gozaran de una amplia aceptación en el engranaje occidental. Ambos regímenes fueron valorados como piezas de interés en la política de contención del comunismo desarrollada por Estados Unidos. No obstante, la situación de Portugal y España en el ámbito occidental presentaba significativas diferencias. Portugal se había beneficiado del Plan Marshall, formaba parte de la OTAN desde su constitución y era miembro desde 1960 de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Por otra parte, el régimen salazarista no había sido objeto del aislamiento internacional sufrido por la España franquista tras el fin de la segunda guerra aunque, de forma similar a España, Portugal presentaba una seria dificultad para su plena inserción en el proceso comunitario derivada de la falta de homologación democrática del régimen.

La trayectoria histórica de los dos partidos presentaba similitudes, pero también importantes diferencias. La creación del PCP no se produjo como consecuencia de una escisión en el socialismo, como era el caso del PCE y de la mayor parte de los partidos comunistas, sino a partir de las filas del anarco-sindicalismo y del sindicalismo revolucionario, lo que imprimió una mayor radicalidad a sus políticas. Ilegalizados ambos a los pocos años de su creación, el PCP no abandonó la clandestinidad hasta la revolución de 1974, mientras que el PCE desarrolló un creciente protagonismo en la política española desde 1931 hasta 1939, llegando a formar parte del Gobierno del Frente Popular y ocupando carteras ministeriales en el período de la Guerra Civil. Esa mayor tradición de alianzas en el ámbito de la izquierda, especialmente con el socialismo, contrastaba con el mayor sectarismo del PCP que, por otra parte, tampoco disponía de interlocutores adecuados dada la desarticulación de otras fuerzas de oposición<sup>11</sup>.

Otro factor explicativo de las diferencias en las estrategias de ambos partidos, especialmente a partir de 1956, y de las implicaciones de esas estrategias sobre la cuestión europea, nos remitiría a las consecuencias de la Guerra Civil española. La fractura social producida por esta en España condicionaba un contexto político diferente en cierto modo al portugués. Como una especie de asunción de responsabilidades compartidas, el PCE inició en 1956 una estrategia de lucha contra la dictadura basada en la política de reconciliación nacional. Dicha política se fundamentaba en el reconocimiento de que la Guerra Civil debía dejar de marcar una diferencia entre los españoles que se habían

---

<sup>11</sup> El actual Partido Socialista Portugués se creó en 1973 con el apoyo de la socialdemocracia alemana.

enfrentado en los dos bandos. En consonancia con dicha estrategia, el PCE se orientó prioritariamente a la lucha por la consecución de un régimen democrático, atenuando así su vertiente ideológica anticapitalista y revolucionaria al objeto de conseguir un amplio frente de oposición a la dictadura y el derrocamiento de esta mediante una acción de masas, renunciando a la lucha armada. El PCP, en cambio, exceptuando un corto periodo comprendido entre 1956-59, en el que se planteó el denominado «giro de derecha» que intentaba una transición pacífica para derribar la dictadura colaborando con otras opciones políticas, mantuvo una posición inamovible en la defensa de la vía insurreccional como mejor método para derrocar el régimen salazarista<sup>12</sup>, y en su apuesta por un socialismo de cuño leninista plenamente identificado con la Unión Soviética (Loff, 2016: 61-67). Las consecuencias implícitas de ambas estrategias, como más adelante se analizará, condicionaron el mantenimiento, en el caso del PCP, y el cambio, en el caso del PCE, de sus respectivos relatos sobre la integración europea.

### III. DEL ANTIEUROPEÍSMO IDEOLÓGICO AL ANTIEUROPEÍSMO CRÍTICO

El recrudecimiento de la Guerra Fría marcó el contexto internacional en los años de creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). El nuevo y decisivo paso en la integración comunitaria fue interpretado también por la Unión Soviética y los partidos comunistas occidentales, en clave internacional, como una poderosa herramienta destinada a afianzar el dominio de la potencia atlántica sobre Europa y como un instrumento de agresión del imperialismo americano contra el bloque socialista. Los argumentos geopolíticos fueron utilizados de forma muy similar por el PCF y el PCI contra las nuevas comunidades. Ambos partidos se pronunciaron contra la ratificación del Tratado CEE y de la EURATOM, votando en contra de la incorporación de sus países en los respectivos Parlamentos nacionales<sup>13</sup>. Para los comunistas italianos los

<sup>12</sup> La guerra en las antiguas colonias entre 1961 y 1974 provocó una creciente politización en las Fuerzas Armadas portuguesas contra la dictadura. Muchos jefes, oficiales y suboficiales se aproximaron a las tesis del PCP.

<sup>13</sup> Las posiciones del PCF y del PCI ante la CEE y la EURATOM en *Cahiers du Communisme*, julio-agosto, 1957 y *L'Unità*, 24-3-1957. La posición conjunta ante la integración de los seis partidos comunistas de los países comunitarios en: *L'Humanité*, 7-4-1959, «Déclaration Commune des représentants des Partis communistes des 6 pays de la CECA et du Marché commun».

dos tratados constituían un instrumento ideado para ultimar la división de Europa, agravando las tensiones internacionales, subordinando la economía europea al imperialismo estadounidense y obstaculizando la colaboración con los países socialistas (Adesso, 2012: 8). El PCF rechazaba las dos comunidades con argumentos similares y planteaba una demoledora crítica al EURATOM, anunciando la posible amenaza de la posesión del arma nuclear por parte de Alemania (Pinto, 1978: 107). De idéntica forma, el PCE y el PCP se pronunciaron a favor del rechazo de las nuevas comunidades en un evidente mimetismo con los argumentos esgrimidos por el PCUS y el resto de los partidos comunistas de Europa Occidental.

La fundamentación geoestratégica del rechazo a la creación del mercado común fue completándose, sin embargo, en los años inmediatamente posteriores con otro relato que se centraba ahora con mayor intensidad en los efectos económicos que se derivarían de la puesta en marcha de un mercado único. Se completaba así el antieuropeísmo ideológico, basado en el alineamiento internacional con la Unión Soviética, con una interpretación social y económica que entendía la tendencia a la integración de los mercados como un proceso objetivo de desarrollo del capitalismo más allá de la lógica internacional de enfrentamiento de bloques que había presidido, con escasos matices, el relato sobre la integración europea del comunismo occidental a lo largo de la década de 1950. El comienzo de esa nueva consideración del proceso integrador tuvo su punto de partida en la publicación de las *Treinta y dos tesis sobre el mercado común* por el Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Unión Soviética en 1962<sup>14</sup>.

Ese cambio de percepción de la integración europea afectó a todos los partidos comunistas al originar un nuevo tipo de relato antieuropeísta —el antieuropeísmo crítico— que en algunos de ellos llegó a desembocar desde finales de los años sesenta en una aceptación, con más o menos matices, del proceso integrador como elemento condicionante de sus estrategias políticas nacionales. La explicación de dichos cambios nos remite a múltiples factores de muy distinta índole. La década de 1960 y los primeros años setenta constituyeron un período de intenso cambio estructural en las sociedades europeas y de significativos cambios en el estado de la opinión pública que afectaron a las políticas europeas del comunismo occidental, obligando a una reacomodación de las mismas. Los distintos partidos comunistas se vieron también

---

<sup>14</sup> Dichas tesis actualizaban la posición soviética ante la integración europea plasmada anteriormente en las *Diecisiete tesis sobre el mercado común* del mismo Instituto de Economía, publicadas en 1957. El texto completo de ambas puede verse en Martín de la Guardia y Pérez Sánchez (2017: 87-141).

afectados por una serie de retos coyunturales externos e internos que, en lo referente a sus políticas europeas, fueron afrontados de diferente forma en función de las posiciones ideológicas de sus dirigentes y de los propios intereses de partido en el ámbito de sus políticas nacionales.

Durante los primeros años de dicho período desapareció una generación de dirigentes comunistas históricamente ligada, de forma incluso emocional, con la Unión Soviética. Palmiro Togliatti y Maurice Thorez fallecieron en el año 1964. Ambos dirigentes habían desempeñado importantes funciones en la III Internacional y mantenido una estrecha vinculación con Stalin hasta su muerte en 1953. El condicionamiento de la identificación con el PCUS hizo imposible personalmente en el caso de Togliatti la ruptura de una lealtad hacia el comunismo soviético a pesar de que sus posiciones sobre la vía italiana y el policentrismo impulsaban a cambios en la política del PCI que, sin embargo, solo se produjeron después de su muerte<sup>15</sup>. Como señala Panebianco (1982: 121 y ss., 457 y ss.), los cambios originados por el relevo de dirigentes en partidos con alta institucionalización, como era el caso del PCI, suelen ser poco relevantes, pero el legado intelectual y político de Togliatti favoreció, sin duda, que el comunismo italiano evolucionase de forma rápida, tras su muerte, hacia una renovación política marcada por la independencia de criterio respecto al comunismo soviético<sup>16</sup>. En el caso de su política europea esa renovación se fue traduciendo progresivamente en un cambio sustancial de la posición del comunismo italiano ante la integración comunitaria, que alcanzó su nivel más alto tras la llegada de Enrico Berlinguer a la secretaría general del partido en 1972<sup>17</sup>.

Por el contrario, el relevo de Maurice Thorez en el comunismo francés no alteró sustancialmente la política del partido sobre la integración europea. Thorez había mantenido serias discrepancias con Togliatti a propósito del proceso de *desestalinización* abierto por Jrushchov en el XX congreso del PCUS en 1956. Sin estar del todo de acuerdo con los métodos del dirigente soviético, Togliatti consideraba imprescindible acelerar dicho proceso, mientras que Thorez y su hombre de confianza, Jacques Duclos, se oponían al mismo<sup>18</sup>. La sustitución de Thorez por Waldeck Rochet en 1964 supuso una continuidad en la línea política e ideológica del PCF, de absoluto rechazo a la integración,

<sup>15</sup> La trayectoria vital de Palmiro Togliatti en Fiocco (2018).

<sup>16</sup> El testamento político de Togliatti fue publicado después de su muerte como *Il memoriale di Yalta*.

<sup>17</sup> Sobre la influencia de los dirigentes como una variable clave en el cambio político de los partidos, véase: Panebianco (1979); Wilson (1994); Harmel *et al.* (1995).

<sup>18</sup> Thorez padeció en 1950 una hemiplejía que lo tuvo alejado durante largas temporadas de la actividad política directa, delegando sus funciones en Duclos (Kriegel, 1974).

hasta su sustitución por George Marchais en 1970, momento en que la *cuestión europea* comenzó a estar estrechamente condicionada por la estrategia del programa común con el socialismo de Mitterand.

En los casos del comunismo español y portugués, los cambios de liderazgo marcaron también la evolución de sus políticas desde comienzos de 1960, cuando accedieron a las respectivas secretarías generales Santiago Carrillo (1960) y Álvaro Cunhal (1961). Sus trayectorias vitales y sus políticas al frente del PCE y del PCP no pudieron ser más diferentes. Carrillo había iniciado su actividad política en las Juventudes Socialistas y fue el artífice en 1936 de la fusión de estas con la Unión de Juventudes Comunistas para crear una nueva organización, las Juventudes Socialistas Unificadas, que rápidamente se inscribió en la órbita comunista. Después de un polémico protagonismo bajo el Gobierno del Frente Popular durante la Guerra Civil, permaneció en el exilio hasta su regreso a España poco después de la muerte de Franco. De 1946 a 1947 participó como ministro sin cartera en el Gobierno republicano en el exilio presidido por José Giral. Su elección como secretario general en el VI Congreso del PCE desbancó a otros candidatos con mayor tradición y peso histórico gracias al apoyo de Dolores Ibárruri, la anterior secretaria y mítica dirigente del partido. Durante su exilio mantuvo lazos muy estrechos con el dirigente comunista rumano Nicolae Ceausescu, progresivamente distanciado de la Unión Soviética. Caracterizado por sus adversarios como político hábil, oportunista y carente de convicciones<sup>19</sup>, volvió a sus orígenes políticos durante los últimos años de su vida ingresando en el PSOE.

La personalidad y la experiencia vital de Álvaro Cunhal difieren notablemente de las de Santiago Carrillo. Perteneciente a una familia de tradición jurídica tuvo, a diferencia de Carrillo, una formación universitaria y una más sólida base intelectual. Iniciada también su actividad política en su primera juventud, Cunhal se adscribió directamente al comunismo portugués cuando este se encontraba en la ilegalidad. Durante largos años fue dirigente del partido en la clandestinidad, en 1949 fue detenido y permaneció en prisión hasta 1960, año en que protagonizó junto a otros presos políticos una espectacular fuga de la prisión de Peniche, para pasar después al exilio. Es probable que soportar esa azarosa y difícil trayectoria humana y política forjase en Cunhal unas férreas convicciones en la dimensión teleológica de la ideología comunista que, políticamente y a diferencia del pragmatismo de Carrillo, se tradujo en un dogmatismo estratégico refractario a cualquier tipo de cambio. No en balde fue considerado como «el último estalinista de Occidente».

---

<sup>19</sup> La trayectoria política de Carrillo analizada por uno de sus adversarios en el seno del propio PCE en Claudin (1983). Véase también la biografía de Preston (2013).

Indudablemente, la influencia de los dirigentes comunistas sobre sus respectivos partidos debe ser contemplada como un factor imprescindible para explicar el mantenimiento o el cambio en las políticas europeas de estos, tanto más dado el acusado carácter jerárquico y centralizado de dichas formaciones políticas. Pero esa influencia no podía prevalecer si la estrategia derivada de la misma no hubiera resultado fructífera para el avance, o al menos el mantenimiento, de los intereses partidistas. De idéntico modo, la respuesta a los distintos retos de carácter nacional o internacional que se plantearon a dichos partidos en relación con la integración europea debe ser interpretada en función de sus planteamientos ideológicos y de los distintos objetivos en sus políticas nacionales.

Desde la década de 1950 los países de Europa occidental experimentaron un alto crecimiento económico y un considerable aumento del nivel de vida de sus poblaciones. En el caso de Italia y de Francia la puesta en marcha de la CEE contribuyó a acelerar ese crecimiento, lo que originó un cierto consenso social sobre el proceso de integración, manifestado de forma pasiva en la no contestación de la opinión pública y su conformidad tácita con este. Años más tarde comenzaron a producirse cambios de carácter estructural derivados de las transformaciones sociales y económicas que daban paso a la denominada sociedad postindustrial. La terciarización de la economía erosionaba el papel central de la producción industrial y debilitaba el respaldo tradicional de los partidos comunistas, de base fundamentalmente obrera y muy condicionados por su carácter de clase para poder captar electoralmente a los nuevos sectores económicos (De Waele y Vieira, 2012: 50).

El estancamiento del voto comunista en Italia y en Francia durante la década de 1960 evidenciaba la dificultad para el PCI y el PCF de ofrecer alternativas de gobierno si no se producían cambios programáticos capaces de ampliar su base electoral, dando paso a un nuevo tipo de partido capaz de captar un voto más transversal y superando su identificación como partido de clase o integración social. Como partidos vinculados a lo largo de toda su trayectoria a estrategias escasamente distinguibles de las de la Unión Soviética, dichos partidos presentaban además un déficit de credibilidad democrática que condicionaba su capacidad para jugar un papel político relevante en sus respectivos sistemas políticos (Bosco, 2000: 10). La posibilidad de superar, por medio de alianzas con otras fuerzas políticas, su percepción como partidos antisistema y su aislamiento en el sistema de partidos inspiró, en gran medida, las estrategias de ambos y sus posiciones sobre la integración europea desde la década de los sesenta.

El comunismo francés había perdido gran parte de su fuerza política y parlamentaria como consecuencia del cambio en el sistema electoral tras la llegada de la V República en 1958. El escrutinio mayoritario y a doble vuelta



en distritos uninominales le había causado una considerable pérdida de escaños, a pesar de que su porcentaje de votos se mantuvo estable, en torno a un 20 %, hasta las elecciones de 1978. Su hegemonía en el conjunto de la izquierda se fue desvaneciendo progresivamente en beneficio del partido socialista pero, paradójicamente, esa mayor debilidad, unida a las exigencias de agrupación del voto en el sistema de doble vuelta, le permitió salir de su ostracismo político mediante el programa común con los socialistas de 1972 y su posterior entrada en el Gobierno en 1981 bajo el mandato presidencial socialista de Mitterand. Por el contrario, el comunismo italiano había logrado la hegemonía electoral en el campo de la izquierda, pero su situación en el sistema de partidos quedaba bloqueada, sin embargo, como consecuencia de su aislamiento por parte de otras fuerzas de izquierda o centro-izquierda. La distinta posición en el sistema de partidos impulsaba, por tanto, un distinto grado de aceptación de la integración europea y, consiguientemente, de la mayor o menor desvinculación de la Unión Soviética por parte del PCI y del PCF, lo que hacía más acuciente para el primero un cambio político en tal sentido.

Otros factores deben tenerse también en cuenta para explicar la divergencia entre el comunismo italiano y el francés ante el proceso de integración. Uno de ellos nos remite a la mayor profundidad del análisis teórico sobre la situación socioeconómica del país y su relación con la integración europea que el PCI abordó precozmente en el simposio organizado por el Instituto Gramsci en 1962 sobre las tendencias del capitalismo italiano<sup>20</sup>. Las conclusiones de dicho evento, aunque no rechazaban las razones políticas del antieuropeísmo, reconocían los logros que el mercado común estaba proporcionando a los países comunitarios al reducir la brecha económica entre Estados Unidos y Europa Occidental. La anterior posición de rechazo intransigente fue dejando lugar tras dicho simposio a una actitud más pragmática, liderada por Giorgio Amendola, exponente del ala reformista del PCI, que abogaba por una reformulación de los Tratados y por una acción conjunta de todas las fuerzas democráticas en el seno de las instituciones europeas (Adesso, 2012: 10). En el caso del comunismo francés, la superación, aunque solo en parte, del antieuropeísmo ideológico llegó mucho más tarde, a finales de los sesenta, de la mano de Jean Kanapa, dirigente comunista francés autor de una obra de reflexión sobre la integración europea (Kanapa y Denis, 1969) e inspirador de la aproximación a posiciones en parte similares a las del comunismo italiano y español, que desembocarían posteriormente en el eurocomunismo, pero en esencia

---

<sup>20</sup> «Le tendenze del capitalismo italiano». *Atti del Convegno economico dell'Istituto Gramsci*, Roma, Editori Riuniti, 1962.

la actitud contraria a la integración permaneció prácticamente inalterable<sup>21</sup> y mantuvo muchos elementos anteriores del rechazo a la dimensión internacional del proceso al considerarlo plegado a los intereses de Estados Unidos.

Un último factor explicativo de la diferente evolución de los relatos europeos del PCI y del PCF fue la distinta posición del sindicalismo italiano y el sindicalismo francés ante la integración europea que, como ya se vio, arrancaba de años atrás. Las posiciones de la CGIL, de adscripción socialista y comunista, se orientaban hacia una aceptación del marco comunitario para la acción sindical. La estrategia sindical resultaba sin duda influyente en la política del PCI dada la intermediación del sindicato con la base social del partido. La disparidad de criterio de la CGIL con el sector mayoritario de la Federación Sindical Mundial quedó en evidencia en la Conferencia Internacional sobre el Mercado Común Europeo celebrada en 1962. El dirigente sindical italiano Fernando Santi se pronunció por una coordinación sindical en el ámbito de la CEE, contrariamente a la propuesta del sector mayoritario, con mayor influencia del comunismo francés, que proponía un «Comité Mundial Antimonopolista» para luchar contra el Mercado Común (Cruciani, 2010: 59 y ss.)

#### IV. EL COMIENZO DE LAS DIVERGENCIAS

La invasión de Checoslovaquia por las tropas del Pacto de Varsovia en el verano de 1968 supuso un reto de considerable envergadura para el PCF y el PCI ante el que ambos reaccionaron desmarcándose de la intervención soviética<sup>22</sup>. Por lo que se refiere a sus políticas europeas, esa coincidencia fue solo coyuntural y abrió una línea divisoria en la evolución posterior de estas, que se acentuó con las distintas estrategias de los dos nuevos secretarios generales, George Marchais y Enrico Berlinguer, que a partir de 1970 y 1972 lideraron sus respectivos partidos.

En 1969 los comunistas italianos habían entrado a formar parte del Parlamento Europeo ya que, anteriormente, el Gobierno italiano había excluido de la delegación de diputados a la Cámara europea a los representantes del PCI argumentando la fuerte oposición de los comunistas a los Tratados de Roma, así como su falta de credibilidad democrática (Dunphy, 2004: 53).

---

<sup>21</sup> George Marchais, secretario general del PCF desde 1970, fue muy reticente ante cualquier cambio de actitud respecto a la integración europea (Brogui, 2015: 153).

<sup>22</sup> El debate sobre la invasión de Checoslovaquia en los partidos comunistas italiano, francés y español en Pala y Nencioni (2008).

Del mismo modo, hasta la década de los setenta, se mantuvo la ausencia de representantes comunistas italianos en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa (Wassenberg, 2012: 55). La renovación ideológica del PCI desbloqueó su incorporación a las instituciones comunitarias dado el giro que el partido italiano estaba imprimiendo a su percepción del conjunto comunitario. En las bases de la nueva orientación se planteaba como fundamento la exigencia de ligar el tránsito a una sociedad socialista con la profundización democrática y la necesidad de independencia de los partidos comunistas respecto a un centro dirigente para establecer su propia vía al socialismo. La nueva orientación de los comunistas italianos se traspasó al marco institucional europeo con tres objetivos fundamentales: proponer una vía socialista para el conjunto de Europa, democratizar el propio funcionamiento institucional comunitario y luchar por la independencia de Europa respecto a la política de bloques (Delogu, 1977: 47). En este último caso, se abandonó la propuesta de Togliatti de la Europa «del Atlántico a los Urales» para apostar por una «pequeña Europa», independiente tanto de la URSS como de los Estados Unidos, que pasó de ser entendida como una herramienta de afianzamiento del sistema de bloques a ser aceptada como un instrumento útil desde el que potenciar el entendimiento entre los europeos y sostener un sistema internacional pacífico.

El comunismo francés encontró a comienzos de los setenta una oportunidad para atenuar su discurso contrario a la integración. En 1972 el PCF firmó el acuerdo con los socialistas franceses para un programa común de la izquierda<sup>23</sup>. En el contexto de esa alianza programática con el partido socialista, el PCF aceptó su participación en las instituciones comunitarias para defender ante las mismas las demandas y los intereses de los trabajadores, pero la *cuestión europea* fue prácticamente obviada en el programa común de la izquierda por las discrepancias existentes al respecto entre ambos partidos (Robin, 2009: 58). Esas discrepancias quedaron de manifiesto con motivo del referéndum celebrado en Francia ese mismo año sobre la primera ampliación de la Comunidad, que implicaba la incorporación de Gran Bretaña. Los comunistas franceses se pronunciaron en contra, mientras que el partido socialista optó por la abstención. La posibilidad de afianzar una estrategia de acuerdos con el socialismo, sin necesidad de grandes renuncias a sus posiciones antieuropeístas, permitió a los comunistas franceses salir de su ostracismo político y beneficiarse también, mediante un discurso de defensa de la soberanía nacional, del apoyo de sectores sociales contrarios a la integración.

---

<sup>23</sup> El texto del Programa Común en : *Programme commun de gouvernement du Parti Communiste et du Parti Socialiste (27-06-1972)*. Paris: Éditions sociales, 1972. La cuestión europea se aborda en las páginas 177-181.

Paradójicamente, al coincidir la incorporación de Gran Bretaña con el inicio de la presencia en el Parlamento Europeo de la representación del partido comunista francés, este último encontró en los diputados laboristas británicos unos inesperados aliados en su hostilidad al incremento de competencias de la Comunidad y a la cesión de soberanía nacional, así como en la defensa del Estado nación como el espacio válido para defender los intereses de los trabajadores en su lucha contra los *monopolios empresariales*.

Durante esos años, la crisis del petróleo suscitó una sensible divergencia del comunismo francés con el comunismo italiano. La respuesta a la crisis por parte de la Comunidad, consistente en la ampliación del espacio económico de la integración y la adopción de políticas monetarias ante el desplome del sistema monetario internacional, resultaba imprescindible para amortiguar su impacto en el Estado de bienestar de los países comunitarios. La diferente percepción de ambos partidos ante dicha respuesta mostraba las dos alternativas que comenzaban a darse en sus políticas europeas. Para el PCI, el problema recaía en la falta de capacidad de la CEE, que no contaba con un verdadero Gobierno supranacional con poderes suficientes para hacer frente a las crisis. Para el PCF, contrariamente, la única vía eficaz para la defensa de los trabajadores era la fuerza de los Estados y el ejercicio independiente de la soberanía nacional.

Esas divergencias se acentuaron con motivo de la celebración en Bruselas en enero de 1974 de la Conferencia de Partidos Comunistas Europeos (Calduch, 1976: 379-386), en la que se abordó la cuestión de la participación de los comunistas en las instituciones comunitarias. En dicha conferencia se evidenció que el entendimiento del PCI con otras fuerzas comunistas, especialmente el PCF, resultaba muy problemático (Borioni, 2012: 192). El PCI había evolucionado en esos años hacia un europeísmo crítico e iniciado un acercamiento a otras fuerzas de la izquierda europea, como los socialistas y la socialdemocracia —especialmente la alemana—, con las que entabló buenas relaciones con la finalidad de ensanchar la base para la defensa de un modelo socialista para Europa. Esa actitud de colaboración facilitó posteriormente la imbricación de los comunistas en el entramado institucional comunitario, como prueba el protagonismo alcanzado en las filas del comunismo italiano por Altiero Spinelli (Ponzano, 2016: 227-229; Pinder, 2007: 579 y ss.), figura mítica en los orígenes de la integración europea y comisario de la CEE entre 1970 y 1976<sup>24</sup>. Esa orientación del PCI hacia una profundización de la

---

<sup>24</sup> Spinelli fue elegido posteriormente diputado en el Parlamento Europeo, de 1979 a 1984, en las listas del PCI. Como parlamentario europeo defendió su visión federalista de Europa, luchando por la consecución de un verdadero Gobierno supranacional europeo (Cirulli, 2012: 147 y ss.).

integración europea debe entenderse también en clave de su política nacional. La estrategia del «compromiso histórico» impulsada por Berlinguer desde 1973 planteaba la necesidad de una mayoría de amplio acuerdo con fuerzas políticas del centro y la derecha y obligaba, por tanto, a que el PCI adquiriese una impronta inequívocamente democrática, europeísta y totalmente independiente de la Unión Soviética (Cirulli, 2012: 86-87).

Fue precisamente la orientación que los comunistas italianos imprimían a su discurso europeo, con una tendencia hacia el federalismo, la razón de fondo de otro desencuentro en política europea con el partido comunista francés. El rasgo distintivo de la política europea del PCF era la firme defensa de los intereses nacionales franceses y la oposición a cualquier tipo de cesión de soberanía francesa hacia las instituciones comunitarias. En los congresos del PCF de diciembre de 1972 y noviembre de 1974 se analizaron los logros de la coexistencia pacífica, los éxitos de la *Ostpolitik* de Willy Brandt (Brogi, 2015: 153 y ss.) y del fin de la dictadura de los coroneles en Grecia y del régimen salazarista en Portugal. Esta nueva coyuntura europea, que se consideraba encaminada a superar la política de bloques, facilitó la apuesta plena por el carácter democrático de la vía francesa al socialismo (Delogu, 1977: 26). La opción democratizadora del PCF no se tradujo, sin embargo, en un cambio sustancial de la actitud ante la Comunidad Europea, que seguirá anclada durante los años posteriores en la percepción de esta como un instrumento internacional de poder estadounidense sobre Europa y de dominio germánico sobre Francia (Azam, 2011).

A partir de mediados de la década de 1960 comenzaron a ser también apreciables las divergencias entre los comunismos español y portugués respecto a la integración europea<sup>25</sup>. El PCE y el PCP afrontaban la realidad comunitaria, desde sus respectivas ideologías y estrategias políticas, en una doble dimensión. Por un lado, la de la integración en sí misma; por otro, la de la relación del proceso integrador con los regímenes dictatoriales que combatían. Para ambos regímenes el mercado común era ya a principios de los sesenta una realidad económica ineludible. El cambio en el contexto económico y social derivado de la etapa modernizadora iniciada con el primer Plan de Fomento en Portugal (1953-58) y el Plan de Estabilización en España (1959) marcaba un nuevo ritmo económico en ambos países. Los nuevos modelos de desarrollo económico emprendidos por los Gobiernos dictatoriales no podían soslayar los cambios que en el inmediato entorno económico europeo se derivaban de la creación del mercado común. Las dictaduras ibéricas se vieron obligadas a

<sup>25</sup> Una historia de la relación de Portugal con la integración europea en Teixeira y Costa (2007).

solicitar la apertura de negociaciones con la CEE, arrastradas por el cambio de rumbo que imprimía Reino Unido al solicitar, en agosto de 1961, la plena incorporación de su país a la Comunidad (Jiménez, 2004: 143).

Hasta cierto punto, la cuestión europea iba a convertirse en crucial para las supervivencias de los regímenes y sus posibles alternativas. Tanto Oliveira Salazar como Francisco Franco tenían motivos para recelar del proyecto comunitario. Las exigencias democráticas de las instituciones europeas dificultaban la aproximación de las dictaduras meridionales a las Comunidades debido a su no homologación con las democracias occidentales. Ambos dictadores temían una respuesta desfavorable de las Comunidades a sus intereses políticos, al tiempo que se inquietaban ante las transformaciones necesarias para la adecuación de las respectivas estructuras productivas nacionales a la realidad del mercado común.

La falta de legitimidad democrática y el desfase económico con respecto a Europa podían ser argumentos aprovechados por la oposición a ambas dictaduras al hacer evidente el retraso que, por su causa, sufrían España y Portugal. La estrategia del PCE evolucionó en dicho sentido al abandonar su rechazo frontal a la CEE para hacer de la cuestión europea un argumento contra la dictadura como culpable de la no incorporación de España a Europa en detrimento del interés nacional. El PCP, sin embargo, se mantuvo invariable en su rechazo a la CEE en posiciones que combinaban los elementos del antieuropeísmo ideológico con un antieuropeísmo crítico de carácter económico. El mercado común respondía, según el PCP, a los intereses exclusivos del «capitalismo monopolista de Estado». Era «una asociación dominada por los intereses de las grandes potencias y grandes monopolios internacionales, asentada en la explotación de los trabajadores», que perjudicaba notablemente al desarrollo portugués<sup>26</sup>.

La divergencia entre los dos partidos sobre la cuestión europea se acrecentó a partir de 1972, cuando el VIII Congreso del PCE consagró oficialmente el viraje en el discurso comunista español en relación con la Comunidad (Forner y Senante, 2017: 202 y ss.). Se apostaba ahora por un acercamiento de España al mercado común debido a la necesidad derivada del propio desarrollo de la economía española y como consecuencia del creciente proceso de internacionalización de las fuerzas productivas. Años más tarde, y ya con ambos partidos legalizados, la adhesión de España y Portugal a las Comunidades suscitó también serias divergencias entre estos. La solicitud de adhesión a la CEE, efectuada por el Gobierno Suárez tras las elecciones de 1977, tuvo el respaldo explícito del PCE<sup>27</sup>. El PCE consideraba una necesidad económica y política la

<sup>26</sup> *Avante*, serie VI, n.º 442, junio 1972, p. 2.

<sup>27</sup> Los debates políticos de la adhesión a la CEE en España, Portugal y Grecia en Álvarez (1996).

integración de España en las Comunidades Europeas, hasta el punto de estimar que quienes se oponían al ingreso en la CEE daban la espalda «a las conveniencias de un proceso democrático, progresista, en el seno de dicha Comunidad, a una construcción europea equilibrada» en la que la «Europa del Sur tuviera el peso que le correspondía» (Forner y Senante, 2019: 343). El PCP, por el contrario, se mantuvo inamovible en su rechazo de la integración oponiéndose rotundamente a la entrada de su país en la CEE<sup>28</sup>. Los comunistas realizaron una intensa campaña de oposición a la candidatura portuguesa, en la que colaboró también activamente el partido comunista francés, mostrando así las muchas coincidencias que existían en sus políticas europeas.

Dichas coincidencias, al igual que el paralelismo en la evolución de las políticas europeas del PCE y el PCI, mostraban la imbricación entre estrategia política e ideología en los cuatro partidos políticos analizados. La apuesta del PCP por la vía insurreccional no precisaba de una homologación europeísta que acreditase su condición democrática y su desvinculación de la Unión Soviética. Antes bien, era contra los valores económicos y políticos de la Europa comunitaria —democracia liberal y libre mercado— como se articulaba su discurso político. Por el contrario, la alternativa democrática del PCE se basaba en un amplio acuerdo con fuerzas políticas de todo el arco ideológico y se beneficiaba de una homologación europea con la que superar su aislamiento en la oposición al régimen franquista.

## V. CONCLUSIONES

Por su significativa influencia directa e indirecta en el campo de la izquierda, especialmente en dos de los tres grandes Estados de las primeras Comunidades —Francia e Italia—, los partidos comunistas constituyeron durante los años iniciales de la integración un punto de referencia de las actitudes críticas o radicalmente contrarias a la misma. Al ventilarse la integración en ámbitos ajenos a la ciudadanía,<sup>29</sup> el rechazo comunista de la Europa

<sup>28</sup> Posteriormente, la actitud favorable a la CEE del PCE culminó con la aprobación por los diputados comunistas de la ratificación del Tratado de Adhesión en 1985. Los comunistas portugueses mantuvieron firme su rechazo votando en contra de la ratificación del Tratado, también en 1985. Tras su aprobación, el PCP acusó al Gobierno de Mario Soares de «traidor al pueblo portugués», al interpretar la rúbrica del acuerdo con la CEE como una catástrofe histórica que marcaría un profundo retroceso del país.

<sup>29</sup> En lo que puede considerarse la Europa de los *Estados* y de los *despachos* que junto a la Europa de los *ciudadanos* constituirían los tres discursos de la integración europea (Middelaar, 2013: 32 y ss.).

comunitaria no se tradujo en una contestación social significativa contraria al proyecto europeo por parte de la opinión pública en los distintos marcos nacionales. No obstante, esa actitud opuesta a la integración —compartida incluso en un primer momento por otras fuerzas políticas que posteriormente apostarían plenamente por esta—<sup>30</sup> sí influyó en el débil consenso social activo del que gozó la Europa comunitaria en sus primeros pasos, así como su escaso o nulo arraigo en la cultura política de un amplio sector de la izquierda.

En su versión comunitaria, así pues, el europeísmo no cuajó de forma mayoritaria en la tradición política de la izquierda y en los sectores sociales representados por esta. Es cierto que desde un análisis posterior en el tiempo da la impresión —y así ha sido resaltado en los estudios sobre la Europa comunitaria— (Forner, 2009:112) de que en las primeras décadas del proceso las aspiraciones de los Estados y sus poblaciones coincidían y conectaban plenamente con los propósitos de la integración y la unidad europea. Pero, probablemente, esa coincidencia no obedecía a ningún tipo de lealtad inicial hacia el proyecto europeo, sino más bien a que las circunstancias económicas se mostraban muy favorables y proporcionaban a los Estados «una confianza creciente en sus capacidades de gestión que no entraba en conflicto con la búsqueda de la integración económica europea» (Milward, 2016: 84). No deja de ser paradójico que en dicha etapa inicial el discurso comunista sobre Europa se mostrara, de forma generalizada, radicalmente contrario a la integración y denunciara los supuestos perjuicios para las clases trabajadoras que este entrañaba. Al ser fundamentalmente ideológico, el relato comunista de la integración no se compadecía, sin embargo, con la propia realidad social y económica de prosperidad propiciada por la reconstrucción europea de posguerra. Las posiciones antiintegracionistas de los partidos italiano y francés difícilmente podían traspasar los límites de la mera retórica y convertir la *cuestión europea* en un elemento clave de la política nacional para posibles movilizaciones sociales más allá de un mero acompañamiento al alineamiento ideológico con uno de los bloques, el soviético, en el contexto de la Guerra Fría. Si ello era así en países como Francia e Italia, tanto más lo era en el caso de otros países como España y Portugal, ajenos al proceso integrador y sometidos a regímenes autoritarios que disponían del respaldo tácito del bloque occidental y donde el comunismo permanecía en condiciones de ilegalidad.

El tránsito del antieuropeísmo ideológico al antieuropeísmo crítico en el relato de algunos partidos comunistas occidentales comenzó a producirse en la segunda mitad de la década de 1960 y desembocó finalmente a comienzos de los setenta, también en algunos de ellos, en una casi plena aceptación del

---

<sup>30</sup> Caso del socialismo italiano, opuesto a la integración durante los primeros años de esta.



proceso integrador. El nuevo escenario económico que se abría en la década de los setenta —crisis petrolífera y colapso del sistema monetario mundial— no podía sino consolidar esas orientaciones favorables a la integración y convertir en anacrónico el mantenimiento de las posturas de rechazo. Y es que la ampliación y liberalización de mercados y la búsqueda de soluciones para la estabilidad monetaria convertían la integración europea en una garantía para poder superar los retos a los que Europa se enfrentaba e intentar salvaguardar y prolongar el *welfare state* construido en los decenios anteriores. En ese nuevo contexto, el significativo cambio en la percepción de Europa de partidos como el PCI y el PCE contrastaba en gran medida con el mantenimiento, aunque algo matizado, de las posiciones ideológicas anteriores en el caso del PCF o con la permanencia del rotundo rechazo a la integración por parte de otros partidos como el portugués.

Como ya se ha apuntado en anteriores páginas, en la distinta evolución del relato europeo de los partidos comunistas occidentales subyace la influencia de los distintos marcos sociales, políticos y culturales del ámbito nacional en el que desarrollaron su actividad. Otros factores, como los cambios en el contexto internacional, el papel desempeñado por los dirigentes o el efecto *europizador* de la participación en las instituciones comunitarias, explican sin duda algunos de los cambios, adaptaciones o permanencias que se dieron en los comunismos occidentales. Pero junto a ellos cabe prestar también atención a la contradictoria tensión entre ideología y estrategia política como posible factor explicativo de esa distinta evolución (Szczerbiak y Taggart, 2010: 9-14; Charalambous, 2013, 15-34). El caso de los partidos comunistas italiano y español resulta ilustrativo de cómo, a pesar de los distintos contextos nacionales —de ilegalidad incluso en el caso español hasta 1977—, la situación hegemónica desempeñada por ambos partidos en el campo de la izquierda influyó decisivamente en su orientación europeísta. El debilitamiento del socialismo italiano y la prácticamente no comparencia del socialismo español hasta la muerte de Franco dieron al PCI y al PCE un protagonismo como posibles alternativas de Gobiernos de izquierda, lo que indudablemente influyó en su orientación favorable a la integración. El europeísmo podía ser uno más de los elementos de afirmación de independencia respecto del comunismo soviético y de moderación ideológica, con los que ambos partidos aspiraban a ampliar su respaldo social en la perspectiva, respectivamente, del *sorpasso* a la democracia cristiana en Italia o de la posible emergencia a la legalidad del PCE como primer partido de la izquierda española<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Aunque las expectativas electorales del PCE no se cumplieron, politólogos de la talla de Juan José Linz pronosticaban en vísperas de las elecciones de 1977 la emergencia en España de un sistema de partidos muy similar al italiano, con una gran fuerza de la democracia cristiana y el comunismo (Linz, 1991).

Significativamente, dos partidos también con contextos nacionales muy distintos —el francés y el portugués— coincidieron ampliamente en su actitud contraria a la integración. En el caso de Francia, la correlación de fuerzas en el campo de la izquierda evolucionó de forma inversa a lo ocurrido en Italia. De ser hegemónico en la inmediata posguerra, el PCF fue siendo relegado a una posición subalterna por el socialismo francés desde finales de la década de 1960. Su única posibilidad como alternativa de gobierno era la búsqueda de una alianza con el partido socialista ensayada por primera vez con el «programa común» de 1972. En esa aproximación al socialismo y futura participación en el Gobierno, el riesgo de *pérdida de identidad* del comunismo francés favorecía el mantenimiento de la intransigencia en algunas cuestiones programáticas, como fue su actitud hacia la integración. Por lo demás, dicha actitud, revestida de una defensa a ultranza del interés nacional francés, podía sintonizar con un amplio sector de la opinión pública francesa en coincidencia incluso con sectores de la derecha gaullista. La estrategia política se acomodaba en este caso a la ortodoxia ideológica y no incentivaba la adopción de cambios sustanciales en el relato sobre la integración europea.

Algo parecido, desde el punto de vista de la imbricación entre ideología y estrategia, puede afirmarse del partido comunista portugués. Además de la fuerte personalidad de Álvaro Cunhal y de su identificación dogmática con el marxismo leninismo en su versión soviética, el escenario político portugués antes de la caída del régimen era también un factor que impulsaba al PCP a rechazar cualquier aproximación al bloque occidental como mejor estrategia para afianzar sus posiciones. El conflicto colonial y el protagonismo de sectores izquierdistas en el seno del Ejército propiciaban una expectativa de ruptura revolucionaria —como así ocurrió en 1974— en la que el PCP podía aspirar a una hegemonía en la izquierda portuguesa y a marcar una orientación socialista cuando se produjera la caída de la dictadura. Posteriormente, dicha actitud se petrificó tras la decepción por el rumbo occidental adquirido por la democracia portuguesa y la hegemonía electoral del socialismo portugués encabezado por Mario Soares.

### **Bibliografía**

- Adesso, M. (2012). Il consenso delle sinistre italiane all'integrazione europea (1950-1969). *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea*, 9, 1. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/diacronie.3068>.
- Álvarez Miranda, B. (1996). *El Sur de Europa y la adhesión a la Comunidad. Los debates políticos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Azam, N. (2011). *La intégration européenne dans les programmes du Parti Communiste Français depuis 1979*. Strasbourg: Congrès AFSP.

- Benedetto, G. y Quaglia, L. (2007). The Comparative Politics of Communist Euroscepticism in France, Italy and Spain. *Party Politics*, 13, 4, 478-499. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068807077957>.
- Borioni, P., Di Giacomo, M. y Soare, S. (2012). Le Parti de la Refondation Communiste: traditions et défis. En J. M. De Waele y D. Seiler (eds.). *Les partis de la gauche anticapitaliste en Europe* (pp. 177-197). Paris: Economica.
- Bosco, A. (2000). *Comunisti. Trasformazione di partito in Italia, Spagna e Portogallo*. Bologna: Il Mulino.
- y Gaspar, C. (2001). Four Actors in Search of a Role. The Southern European Communist Parties. En P. N. Diamandouros y R. Gunther (eds.). *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe* (pp. 329-387). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Bracke, M. (2007). From the Atlantic to the Urals? Italian and French communism and the question of Europe, 1956-1973. *Journal of European Integration History*, 13 (2), 33-53. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0947-9511-2007-2-33>.
- Brogui, A. (2015). Westpolitik: Eurocommunism, and the Evolution of Western European Communists Positions toward European Integration. En G. Bonfreschi, G. Orsina, G. y A. Varsori (eds.). *European Parties and the European Integration Process, 1945-1992* (pp. 135-158). Brussels: Peter Lang.
- Calduch, R. (1976). La conferencia europea de partidos comunistas y obreros. *Revista de Instituciones Europeas*, 3 (3), 379-386.
- Callot, E. F. (1988). The French Communist Party and Europe: the idea and its implementation (1945-1985). *European Journal of Political Research*, 16 (3), 301-316. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1988.tb00154.x>.
- Charalambous, G. (2013). *European Integration and the Communism Dilemma*. Farnham: Ashgate.
- Cirulli, C. G. (2012). *La sinistra italiana e il proceso d'integrazione europea*. Lucca: Institute for Advanced Studies.
- Claudín, F. (1983). *Santiago Carrillo. Crónica de un secretario general*. Barcelona: Planeta.
- Cruciani, S. (2010). Histoire d'une rencontre manquée: PCF et PCI au défi de la construction communautaire (1947-1964). *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, 112-113, 57-76.
- De Waele, J. M. y Vieira, M. (2012). La famille de la gauche anticapitaliste en Europe occidentale. En J. M. De Waele y D. L. Seiler (eds.). *Les partis de la gauche anticapitaliste en Europe* (pp. 62-69). Paris: Economica.
- Delogu, I. (1977). *La vía europea al socialismo*. Barcelona: Península.
- Dunphy, R. (2004). *Contesting capitalism? Left parties and European integration*. Manchester: Manchester University Press.
- Fiocco, G. (2018). *Togliatti, il realismo della politica. Una biografia*. Roma: Carocci.
- Forner, S. (2009). Proyecto europeo y opinión pública: las raíces de un creciente desencuentro. *Historia y Política*, 21, 95-115.
- y Senante, H. (2017). Contra Franco y contra Europa: el Partido Comunista de España y la integración comunitaria (1957-1972). *Revista de Estudios Políticos*, 177, 181-211. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.06>.

- (2019). La política europea del PCE (1972-1999): del viraje europeísta al euroescepticismo. *Historia y Política*, 41, 335-366. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/hp.41.12>.
- Harmel, R. y Janda, K. (1994). An Integrated Theory of Party Goals and Party Change. *Journal of Theoretical Politics*, 6, 259-287. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0951692894006003001>.
- Harmel, R., Heo, U., Tan, A. y Janda, K. (1995). Performance, Leadership, Factions and Party Change. *West European Politics*, 18, 1-33. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389508425055>.
- Jiménez, J. C. (2004). Portugal ante el proceso de integración europea. *Revista de Estudios Europeos*, 4, 131-153.
- Kanapa, J. y Denis, J. (1969). *Pour ou contre l'Europe*. París: Éditions Sociales.
- Kirchheimer, O. (1966). The Transformation of the Western European Party System. En J. La Palombara y M. Weiner. *Political Parties and Political Development* (pp.177-200). Princeton: Princeton University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9781400875337-007>.
- Kriegel, A. (1974). Bureaucratie, culte de la personnalité et charisma. Le cas français: Maurice Thorez, secrétaire général du PCF (1900-1964). En *Communismes au miroir français* (pp. 144-145). París: Gallimard.
- Lazar, M. (1992). *Maisons rouges. Les partis communistes français et italien de la Libération à nos jours*. París: Aubier.
- (2002). *Le communisme, une passion française*. París: Éditions Perrins.
- Levy, J. (2016). Ce que disait et écrivait le parti communiste français sur «l'Europe» de 1947 à 1980. *Ça n'empêche pas Nicolas* [blog], 26-08-2016. Disponible en: <https://bit.ly/37yLwyN>.
- Linz, J. J. (1991). Juan Linz, sobre España y la democracia. Entrevista concedida a Ignacio Sotelo. *Claves*, 16, 41-61
- Loff, M. (2016). Comunistas y socialistas en el proceso portugués de democratización. Radicalización, revolución, enfrentamiento, reflujo. En C. Molinero y P. Ysàs (eds.). *Las izquierdas en tiempos de transición* (pp. 59-85). Valencia: Universidad de Valencia.
- Martín de la Guardia, R. y Pérez Sánchez, G. (2017). *La Unión Soviética ante el espejo de las Comunidades Europeas. De la Europa soviétizada a la «casa común» europea*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Middelaar, L. (2013). *El paso hacia Europa. Historia de un comienzo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Milward, A. S. (2016). Política y objetivos en cincuenta años de integración europea. En S. Forner y H. Senante (eds.). *La unidad europea. Aproximaciones a la historia de la Europa comunitaria* (pp. 79-86). Alicante: Universidad de Alicante.
- Mueller, W. (2009). The Soviet Union and Early West European Integration, 1947-1957. *Journal of European Integration History*, 15 (2), 67-85. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0947-9511-2009-2-67>.
- Pala, G. y Nencioni, T. (2008). *El inicio del fin del mito soviético. Los comunistas occidentales ante la Primavera de Praga*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Panbianco, A. (1979). Imperativi organizzativi, conflitti interni e ideologia nei partiti comunisti. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 9, 511-536. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0048840200015525>.

- (1982). *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*. Bologna: Il Mulino.
- Pinder, J. (2007). Altiero Spinelli's European Federal Odyssey. *The International Spectator*, 42 (4), 571-588. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03932720701722944>.
- Pinto, R. (1978). *La gauche en France et la construction européenne*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Ponzano, P. (2016). Altiero Spinelli: les enseignements d'un Père fondateur de l'Europe. *Revue de Droit de l'Union Européenne*, 2, 227-22.
- Preston, P. (2013). *El zorro rojo. Biografía de Carrillo*. Barcelona : Debate.
- Rey, M. P. (2005). Le retour à l'Europe? Les décideurs soviétiques face à l'intégration ouest-européenne, 1957-1991. *Journal of European Integration History*, 11, 7-27.
- Robin, E. (2009). Anti-européens et euroconstructifs : les communistes français et l'Europe (1945-1979). *Les Cahiers Irice*, 2, 4, 49-67. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/lci.004.0049>.
- Sodupe, K. (1987). *La visión soviética de la integración europea. El caso de la CEE, 1957-1969*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Szczerbiak, A. y Taggart, P. (2010). *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism* (vol. 2). Nueva York: Oxford University Press.
- Teixeira, N. S. y Costa, A. (2007). *Portugal e a Integração Europeia, 1945-1986*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Varsori, A. (2010). *La cenerentola d'Europa. L'Italia e l'Integrazione Europea dal 1947 a oggi*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Wassenberg, B. (2012). *Historie du Conseil de L'Europe (1949-2009)*. Brussels: Peter Lang. Disponible en: <https://doi.org/10.3726/978-3-0352-6264-3>.
- Wilson, F. L. (1994). The Sources of Party Change. En K. Lawson. *How Political Parties Work. Perspectives from Within* (pp. 263-283). Westport-London: Praeger.
- Wolikow, S. (2010). Problemes methodologiques et perspectives historiographiques de l'histoire comparée du communisme. *Cahiers d'Histoire. Revue d'Histoire Critique*, 112-113, 19-24.
- Zubok, V. (1996). The Soviet Union and European Integration from Stalin to Gorbachev. *Journal of European Integration History*, 2, 85-98.



# POSVERDAD, PERCEPCIÓN DE LA REALIDAD Y OPINIÓN PÚBLICA. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA FENOMENOLOGÍA<sup>1</sup>

Post-truth, perception of reality, and public opinion.  
An approach from phenomenology

IGNACIO BLANCO ALFONSO

Universidad CEU San Pablo

iblanco@ceu.es

## *Cómo citar/Citation*

Blanco Alfonso, I. (2020).

Posverdad, percepción de la realidad y opinión pública.

Una aproximación desde la fenomenología.

*Revista de Estudios Políticos*, 187, 167-186.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.06>

## **Resumen**

La posverdad se ha erigido en una creciente amenaza para la estabilidad de las democracias occidentales. Los procesos electorales ocurridos desde 2016 han estado marcados por la irrupción de noticias falsas cuya influencia en la opinión pública, si bien incierta, ha alimentado un clima de desconfianza sobre toda la información disponible en la esfera pública. El presente artículo, de corte teórico, pretende aportar una perspectiva novedosa al debate académico sobre la posverdad, al proponer una aproximación desde la fenomenología que, sin restar valor al contexto y al emisor, sí enfatiza la función de las creencias o marcos referenciales en el proceso cognitivo humano. Se concluye que la pérdida de mediación social por parte de fuentes

---

<sup>1</sup> Este artículo forma parte del proyecto “Nuevos escenarios de vulnerabilidad digital: alfabetización mediática para una sociedad inclusiva” (PROVULDIG-2), financiado por la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo (ref. H2019/HUM-5775), del que el autor es Investigador Principal. Además, parte de la investigación se desarrolló durante la estancia de investigación realizada por el autor en el Departamento de Sociología de la Universidad de Cambridge (Reino Unido), financiada por el Programa de Ayudas a la Movilidad Internacional de Profesores e Investigadores Senior, del Ministerio de Educación Cultura y Deporte (ref. PRX16/00612).

informadas o expertas está en la base del clima dominante de posverdad. Este contexto en el que la mentira es el mensaje representa una amenaza directa a la raíz misma de la democracia, en la medida en que la falta de información veraz supone una limitación de la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones libres.

### **Palabras clave**

Posverdad; noticias falsas; opinión pública; fenomenología; democracia.

### **Abstract**

Post-truth has become a growing threat to the stability of Western democracies. The electoral processes that have occurred since 2016 have been shaped by the emergence of fake news whose influence on public opinion, although uncertain, has fueled a climate of distrust of all the information available in the public sphere. The present article, of theoretical nature, aims to provide a novel perspective to the academic debate on post-truth, by proposing an approach from phenomenology that, without detracting from the context and the sender, does emphasize the role of beliefs or referential frameworks in the human cognitive process. It is concluded that the loss of social mediation by informed or expert sources is at the base of the prevailing post-truth climate. This context in which the lie is the message represents a direct threat to the very root of democracy, to the extent that the lack of truthful information implies a limitation of the ability of citizens to make free decisions.

### **Keywords**

Post-truth; fake news; public opinion; phenomenology; democracy.



## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. PÉRDIDA DE LA MEDIACIÓN SOCIAL Y DEVALUACIÓN INFORMATIVA. III. POSVERDAD Y OPINIÓN PÚBLICA. IV. POSVERDAD Y PERCEPCIÓN DE LA REALIDAD. V. APROPIACIÓN HERMENÉUTICA DE LA REALIDAD: LOS MARCOS REFERENCIALES. VI. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

### I. INTRODUCCIÓN

El interés académico por el problema de la posverdad ha crecido exponencialmente desde 2016, tras los acontecimientos políticos que marcaron la agenda internacional de aquel año con los resultados del *brexit* en el mes de junio y la victoria de Donald Trump en noviembre. Así se desprende de la búsqueda del lema *post-truth* (TS=post-truth) en la colección principal de la Web of Science, que arroja un total de 405 artículos científicos publicados entre 2006 y 2019<sup>2</sup>, de los que el 96 % (392) han aparecido en 2017 (95), 2018 (179) y 2019 (118 entre enero y septiembre). Junto a la frecuencia de publicación concentrada en el último trienio, las aproximaciones proceden mayoritariamente de las ciencias sociales (296 artículos, con especial impacto en los campos de la comunicación, la educación y las ciencias políticas), y en menor medida de las ciencias tecnológicas (143) y de las artes y humanidades (102).

Estos datos ponen de manifiesto una evidente reacción de la academia ante uno de los fenómenos sociales más notorios de los últimos tiempos, como es la posverdad, frecuentemente vinculado con la amenaza de las *fake news* al aludir ambos a la precaria influencia que los hechos demostrados parecen tener en la formación de la opinión pública<sup>3</sup>. Este interés es congruente, además, con la alerta lanzada en 2013 por el Foro Económico Mundial (WEF, 2013) sobre la propagación *online* de la desinformación como uno de los diez problemas más importantes que enfrentaría el mundo a partir de 2014. En la misma línea, el *Eurobarómetro* de abril de 2018 confirmaba dicha predicción al asegurar que el 37 % de los europeos recibe al menos una noticia falsa al día,

---

<sup>2</sup> Consulta efectuada el 11 de septiembre de 2019.

<sup>3</sup> The English Oxford Dictionary seleccionó *post-truth* palabra del año en 2016 al haberse disparado su uso un 2000 % durante 2015 y la definió así: «Relating to or denoting circumstances in which objective facts are less influential in shaping public opinion than appeals to emotion and personal belief».

y el 31 % una vez a la semana; simultáneamente, el 83 % de los europeos consideran que las *fake news* son una amenaza para la democracia<sup>4</sup>. Y no parece que esta tendencia se vaya a revertir, pues, de acuerdo con la consultora Gartner, en 2022 «la mayoría de los ciudadanos de las economías maduras consumirán más noticias falsas que verdaderas» (Gartner, 2018).

Sin embargo, una delimitación conceptual entre noticia falsa y posverdad nos ayudará a comprender adecuadamente ambos fenómenos que, si bien son yuxtapuestos, aluden a realidades de naturaleza diferente: una noticia falsa o *fake news* es un mensaje con apariencia de noticia periodística que, sin embargo, ni se procesa ni se distribuye por los cauces convencionales del periodismo. Se trata de una realidad contable y segregable, al contrario que la posverdad o *post-truth*, concepto que apela a una realidad intangible al denotar un contexto o clima social en el que las emociones tienen más fuerza que los hechos demostrados en la configuración de la opinión pública.

No es aventurado pensar que el concepto de posverdad ha venido a suplir la falta de un recurso lingüístico que permita describir el signo que está adoptando la democracia deliberativa<sup>5</sup> del siglo XXI. La incertidumbre y la volatilidad de los recientes procesos políticos dibujan un horizonte de inestabilidad que algunos autores como Daniel Innerarity describe como «el final de las certezas» (2018: 17-49), un tiempo político en que «lo improbable termina ocurriendo», en el que los instrumentos de medición de la opinión pública como las encuestas han demostrado su ineficacia para «valorar mejor las actitudes y el comportamiento de los votantes» (*ibid.*: 18), un tiempo lleno de prejuicios que nos llevan a subestimar, cuando no a aborrecer, las preferencias de los que votaron por Trump o por el Brexit sin pararnos a considerar las razones que les llevaron a esas posiciones políticas (*ibid.*: 19); un tiempo, en definitiva, lleno de significantes vacíos que explican la simplificación del relato político contemporáneo.

De acuerdo con este autor, la cultura política contemporánea está marcada por una «absoluta e impudorosa falta de aprecio por la objetividad y por los hechos» (*ibid.*: 26), factor que justificaría la creciente polarización de la vida política. Esta falta de aprecio por los hechos constituye la espina dorsal de la literatura de referencia sobre la posverdad. Como subraya McIntyre (2018: 5) el prefijo *post* en la expresión *post-truth* no alude al pasado en el sentido temporal, como referido a algo que está después o que viene después

<sup>4</sup> El informe completo sobre las *fake news* y la desinformación online se puede consultar en el sitio web de la Comisión Europea: <http://bit.ly/39rxWhj>.

<sup>5</sup> Una completa revisión del concepto *democracia deliberativa* puede verse en Pérez Zafrilla (2014); Aznar y Pérez Llavador (2014).

de la verdad, sino en el sentido de que «la verdad ha sido eclipsada, que es irrelevante».

Un ejemplo recurrente lo encontramos en la campaña del *brexít*, durante la cual los *brexiters* afirmaron que la Unión Europea le costaba al Reino Unido trescientos cincuenta millones de libras semanales. Esta cifra fue desmentida por las autoridades, que cifraron justo en la mitad la aportación británica al presupuesto comunitario, pero no se logró mitigar el efecto de aquella mentira; de nada sirvió que las autoridades corrigieran la cantidad; la verdad había sido eclipsada por el eslogan en lo que constituye uno de los más claros ejemplos de posverdad (*ibid.*).

El *brexít* y Donald Trump son ampliamente considerados como los dos grandes procesos políticos contemporáneos en los que la posverdad ha triunfado al crear un contexto social favorable para que las informaciones inexactas o incompletas o las noticias directamente falsas se impongan a los hechos contrastados (Ball, 2017; D'Ancona, 2017; McIntyre, 2018). Sin embargo, la novedad que ambos fenómenos han introducido en el debate público no tiene que ver con que un número indeterminado de personas vivan en la ignorancia u ordenen su vida en función de creencias que pueden ser falsas (como ocurre, por ejemplo, con los que deciden no vacunar a sus hijos porque creen que las vacunas producen autismo); el problema actual reside en que son los líderes políticos quienes niegan los hechos (McIntyre, 2018: 10). Esta es la novedad y, en esencia, la amenaza social de la posverdad, al desencadenar un proceso de pérdida de credibilidad de toda la información circulante en la esfera pública.

Aunque las razones que explican los acontecimientos políticos acaecidos en 2016 son muy complejas y no se pueden reducir a una sola causa, la influencia de las campañas de desinformación puede haber tenido un papel determinante en las oscilaciones de la opinión pública. Facebook admitió que 126 millones de americanos recibieron noticias falsas durante la campaña electoral de 2016 (The Washington Post, 2017). Hemos sabido, igualmente, que los *trolls* rusos publicaron más de 80 000 entradas en Facebook entre 2015 y 2017. Según las informaciones disponibles, en un principio esas entradas fueron vistas por veintinueve millones de americanos, pero Facebook calcula que su propagación alcanzó al 40 % del total de la población.

El problema, como se ve, es complejo y requiere de una aproximación epistemológica multidisciplinar que tenga en cuenta no solo aspectos tecnológicos, sino también cognitivos del ser humano (*tecnocognición*) (Lewandonsky *et al.*, 2017), pues la posverdad y la desinformación no se vinculan exclusivamente con el contexto de emisión de los mensajes, sino en igual medida con el contexto de recepción. Solo desde estos presupuestos teóricos se explica el éxito de ciertas estrategias comunicativas de base emocional características de los contextos dominados por la posverdad.

En esta línea, el presente artículo pretende aportar al análisis de la posverdad la perspectiva de la fenomenología, al considerar que la percepción de la realidad es una función intelectual fuertemente condicionada por el sistema de creencias en el que está el individuo (Ortega y Gasset, 1914, 1930). Veremos cómo la función cognitiva de estas creencias concuerda con los marcos de referencia o marcos intelectuales (Lakoff, 2007) que determinan el significado que el individuo acaba finalmente atribuyendo a un determinado mensaje.

Por otra parte, en la medida en que el ciudadano es llamado a tomar decisiones políticas (Lippmann, 1922), las creencias dejan de ser un asunto privado para convertirse en una cuestión de interés público. En este punto es donde el presente artículo establece la conexión entre fenomenología y comunicación social, o entre percepción de la realidad y calidad de la información pública. Ambas categorías son indisolubles, dado que las creencias se van conformando en un proceso social de continuo aprendizaje (Thomson, 1998).

## II. PÉRDIDA DE LA MEDIACIÓN SOCIAL Y DEVALUACIÓN INFORMATIVA

Una de las razones que explican el auge de la posverdad es la transformación del espacio público propiciada por el cambio de paradigma de la comunicación social. El modelo analógico basado en una comunicación unidireccional, vertical y sólida que dominó el siglo xx (Laswell, 1948) saltó por los aires con la irrupción de internet (Curran *et al.*, 2012). Este hecho dio lugar al actual paradigma digital basado en una comunicación multidireccional de estructura reticular, que permite una comunicación horizontal de usuario a usuario (Castells, 2007) en un flujo comunicativo permanente y líquido (Bauman, 2007) cuya ausencia de estructuras preestablecidas impide que se pueda predecir, aumentando con ello la incertidumbre.

En términos prácticos, esta transformación del espacio público quiere decir que la prensa ya no establece la agenda política y social. En la medida en que los periódicos han perdido el control de la distribución de las noticias en favor de las redes sociales (Bell, 2016), la agenda pública queda al albur de otros emisores anónimos o desconocidos. Si bien el proceso de convergencia mediática consiste en un complejo proceso cultural (Jenkins, 2008) en el que los medios de comunicación tradicionales conservan gran parte de su influencia, es un hecho que hoy día cualquier individuo, desde cualquier lugar del mundo conectado a internet, es un potencial líder de opinión o un comunicador de masas. Es el llamado «periodismo ciudadano» (Espiritusanto y Gonzalo Rodríguez, 2011), concepto novedoso que puede ser entendido como una oportunidad, en tanto que democratiza el acceso universal a los canales

masivos de comunicación social, y a la vez como una amenaza, pues al multiplicarse el número de emisores crece el potencial riesgo de mensajes malintencionados.

Esta pérdida de control sobre la agenda pública por parte de los medios tradicionales ha supuesto una devaluación del concepto de *auctoritas*. El filósofo surcoreano Byung-Chul Han (2014) describe el cambio de paradigma analógico hacia el digital como un proceso de «pérdida de respeto», en el sentido de que ha propiciado nuevas relaciones entre los individuos donde han desaparecido la jerarquía y el poder: «La comunicación digital deshace, en general, las distancias. La destrucción de las distancias digitales va de la mano con la erosión de las distancias mentales. La *medialidad* de lo digital es perjudicial para el respeto» (*ibid.*: 14).

Han apela a la pérdida de mediación social como una de las características más sobresalientes de la cultura digital. La pérdida del respeto, de la distancia, de la jerarquía, significa que la función prescriptora del profesional de la información o del experto se diluye en el flujo permanente de la información digital, cuya horizontalidad sitúa en un plano de equivalencia intelectual cualquier mensaje difundido por las redes. En este sentido, asegura Innerarity (2018), la posverdad se dibuja como el signo de un tiempo en el que el individuo se ha entregado a la ilusión de las redes sociales como medio democratizador, cuando en realidad lo que han conseguido es llenar el espacio público de desorden. Para este autor, «si estamos en una época de creciente incertidumbre no es porque alguien esté creando deliberadamente confusión (o no solo por eso), sino porque carecemos de instrumentos que organicen los datos, ponderen los juicios y ofrezcan una visión coherente de la realidad» (*ibid.*: 33).

Hemos de admitir que nuestro tiempo está repleto de signos que alertan sobre la falta de mediación; no de actores privilegiados en la esfera pública, sino de «comunidades de intérpretes capaces de darles a los hechos un contexto, un sentido y una valoración crítica. Separar lo esencial de lo anecdótico, analizar y situar en una perspectiva adecuada los datos exige mediadores que dispongan de tiempo y de competencia» (*ibid.*).

Es importante considerar que en el auge de las redes sociales tiene mucho que ver el declive de los medios de referencia (McIntyre, 2018), declive que se traduce en una merma de la calidad de la información pública al traer consigo, según Han (2014), una exhibición de la intimidad, donde lo privado ha sustituido a lo público: «El medio digital, como tal, privatiza la comunicación, por cuanto desplaza de lo público a lo privado la producción de información» (*ibid.*: 14).

Cuando las fuentes de autoridad desaparecen su espacio es ocupado, según Han, por una *shitstorm* (literalmente «tormenta de mierda»), tan característica de una parte de la comunicación digital. Como en el paradigma digital

«ninguna jerarquía inequívoca separa al emisor del receptor», sino que «cada uno es emisor y receptor, consumidor y productor a la vez», el proceso comunicativo se corrompe porque carece de la jerarquía de poder natural que separa al que posee la información del que la recibe. Así, la comunicación digital se transforma en una suerte de «reflujo, con todos sus efectos destructivos» (*ibid.*: 18-19).

La transmutación del receptor en emisor conlleva un incremento de la cantidad de información y un descenso de la calidad. El receptor-emisor no experto solo puede intervenir en el debate público aportando sus opiniones. «La actual sociedad de la opinión y la información descansa en esta comunicación desmediatizada —afirma Han—, donde cada uno produce y envía información. Esta desmediatización de la comunicación hace que los periodistas, estos representantes en tiempos elitistas, estos hacedores de opinión —es más, sacerdotes de la opinión— parezcan superfluos y anacrónicos. La desmediatización general pone fin a la época de la representación» (*ibid.*: 34-35).

En suma, uno de los problemas de la comunicación digital es que genera mucha más información, pero no está demostrado que mayor cantidad de información optimice nuestra capacidad de tomar mejores decisiones. Más bien al contrario: la propagación de noticias falsas genera ruido y atrofia la capacidad de comprensión de la realidad. «Cuanta más información se pone a disposición, más impenetrable se hace el mundo», afirma Han, pues «en un determinado punto, la información ya no es informativa, sino deformativa; la comunicación ya no es comunicativa sino acumulativa» (*ibid.*: 89).

### III. POSVERDAD Y OPINIÓN PÚBLICA

La correlación entre los conceptos de *opinión pública* y *emociones* o *convicciones personales* recuerda, inevitablemente, a la literatura científica del primer tercio del siglo xx, cuando entra en crisis la llamada «sociedad de masas» (Ortega y Gasset, 1930) y se toma conciencia del poder de la comunicación social como una especie de «gobierno en la sombra» (Bernays, 2008), en el que unos «ingenieros en la sombra» (Lasswell, 1935) serían capaces de dirigir las decisiones individuales y de «manufacturar el consentimiento» (Lippmann, 1922). La idea —que en muchos casos supuso la aplicación empírica de los fundamentos teóricos de Freud sobre el subconsciente— consistía en que, en un clima social debidamente moldeado por la acción de la propaganda, los razonamientos contruidos sobre los hechos verificados (*logos*) serían arrasados por mensajes simbólicos que apelaran a emociones primarias del ser humano (*pathos*), mermando su análisis racional y provocando respuestas emocionales.

En el subsuelo de estas ideas había germinado la desconfianza hacia la capacidad del ciudadano medio para adoptar las decisiones más convenientes

para la nación. Autores como Walter Lippmann y otros del «realismo democrático» (Westbrook, 1991) creían «intolerable e inviable la ficción de que cada uno de nosotros deberíamos adquirir una opinión competente sobre todos los asuntos públicos» (Lippmann, [1922] 2003: 43); no existe un «ciudadano omnicompetente» capaz de decidir lo más adecuado de modo racional, técnico e informado, porque «el mundo que debemos afrontar políticamente queda fuera de nuestro alcance, visión y comprensión» (*ibid.*: 41).

Así las cosas, el individuo ha solucionado esta incapacidad creando «pseudoentornos» cognitivos, es decir, «representaciones del entorno» que le permiten formarse una imagen cabal, pero «ficticia» de aquellos aspectos del mundo sobre los que no tiene experiencia directa. En el capítulo «The world outside and the pictures in our heads», explica Lippmann que la mayor parte del conocimiento sobre el mundo exterior no procede de la experiencia directa del individuo, sino del relato que otras personas le han hecho de ese mundo exterior.

De aquí derivaría el riesgo advertido por estos autores de que el sistema democrático descansa sobre las decisiones inexpertas del hombre medio, sometido a preguntas para las que no tiene respuestas y ante las que solo puede decidir arbitrariamente, de acuerdo con sus emociones y sentimientos. Esta es la razón por la que autores como Lippmann enfatizaron la función social de la prensa como modeladora de la opinión pública, hasta el punto de llegar a afirmar que, en sentido estricto, «la crisis actual de la democracia es una crisis de su periodismo» (Lippmann, 2011: 7).

Ahora bien, esta concepción del individuo como parte de una masa amorfa y manipulable por medio de la propaganda emocional fue en gran medida corregida en los años sesenta gracias a la teoría de la opinión pública formulada por Habermas sobre la base de la teoría clásica de la democracia liberal. Su estructura epistemológica descansaba sobre la noción de *esfera pública* (Habermas, 1962), un modelo normativo de comunicación y participación que presupone la existencia de unos ciudadanos informados que discuten e intercambian opiniones sobre los asuntos políticos de su comunidad.

Sin embargo, la base racionalista de esta teoría provocó varias revisiones críticas que, desde los años noventa, han señalado algunas dificultades para su aplicación normativa y práctica y, sobre todo, han discutido su utilidad para describir los actuales escenarios de deliberación ciudadana (las redes sociales, como ya hemos indicado), inexistentes hace tan solo diez años (Dader, 1992: 111-127; Rosas y Serrano-Puche, 2018: 2032-2033). El propio Habermas reformuló en los años noventa su concepto de esfera pública admitiendo la existencia de una pluralidad sociológica que no es monolítica ni homogénea.

Si bien el concepto de *esfera pública* sigue vigente y su imagen resulta sumamente eficaz para correlacionar *ciudadanía* y *opinión pública*, recientes

propuestas teóricas nos invitan a considerar la complejidad de su funcionamiento, toda vez que el intercambio de ideas y opiniones entre ciudadanos no se produce en un espacio de comunicación homogéneo, sino en una *esfera pública comunicativa* constituida por tres dimensiones: estructural, representativa e interactiva (Dahlgren, 2005). Este modelo de comunicación que ya hemos descrito es lo que lleva a autores como Dahlgren a hablar de una «cibertransformación de la esfera pública» (*ibid.*: 151).

Una de las principales consecuencias de esta cibertransformación es la conversión conceptual de *masas* en *públicos*. Esta nueva concepción del individuo como público enfatiza ciertos rasgos difuminados en el modelo de la sociedad de masas. Claro que el público es masivo, pero en el ecosistema reticular de la comunicación digital se erige en un conjunto de individuos singulares, no gregarios; activos, no solo reactivos; prosumidores, no solo consumidores, y creadores de vínculos horizontales y autoorganizados, no dirigidos verticalmente (Castells, 2007; Aznar, 2014).

Esta idea de que la red ha transformado las masas en públicos compuestos de individuos segregados del grupo no solo es compleja, sino que produce interpretaciones divergentes.

Por un lado, si partimos de la superación del paradigma racional *habermasiano* y aceptamos que el nuevo modelo de comunicación social en red ha devuelto al individuo su autonomía de participación en la esfera pública, entonces no podemos concebir al ciudadano como un autómatas informado del que cabe esperar un comportamiento racional desprovisto de dimensión afectiva. Al contrario, la visión optimista nos lleva a pensar que, una vez recuperada su singularidad individual, el ciudadano participará en la esfera pública con la potencialidad de todas sus dimensiones humanas, por supuesto las racionales e intelectivas, pero también las emocionales y afectivas.

Desde este presupuesto, estaríamos asistiendo a un giro afectivo no ajeno al avance de la neurociencia, que nos permitiría comprender la toma de decisiones de los ciudadanos en la esfera pública desde su dualidad racional-emocional (Arias Maldonado, 2017). El marco teórico desarrollado por Arias Maldonado en *La democracia sentimental* permite maridar la teoría clásica de la opinión pública con el novísimo concepto de posverdad. Así, la esfera pública interactiva se presenta como un escenario social cambiante, dinámico, en el que los ciudadanos participan no ya desde una supuesta lógica racional y previsible, sino desde un entramado emocional o sentimental que es contingente y arbitrario<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Queda fuera del alcance de este artículo las explicaciones que la neurociencia nos proporciona acerca del proceso de construcción mental de la realidad. En uno de sus



Por otro lado, el empoderamiento del individuo que logra segregarse del grupo en la esfera digital desemboca en la metáfora del enjambre desarrollada por Han (2014). La sociedad de masas es diferente de la sociedad digital porque esta se parece a un enjambre en la que cada individuo está aislado del resto y no actúan como grupo. «No existe un nosotros —dice Han—, sino un yo que en el flujo digital es un nadie». En el enjambre cada individuo va a lo suyo, no existe una actuación común, y cuando aparentemente la hay, como los indignados, estos son volátiles y efímeros porque carecen de un alma y un espíritu común que les permita alcanzar objetivos comunes (*ibid.*: 25-32).

Para Han, los individuos están aislados en la red, no forman un conjunto ni pertenecen a un grupo. La sociedad digital en la que los individuos se representan a sí mismos ha provocado una crisis de la representatividad que, sin duda, afecta a la calidad de la política (*ibid.*: 93).

#### IV. POSVERDAD Y PERCEPCIÓN DE LA REALIDAD

Como hemos visto, la posverdad nos introduce en el terreno de la percepción subjetiva de la realidad, donde las creencias y las convicciones individuales pesan más que la objetividad de los hechos demostrados. Aunque los datos pongan en evidencia el error de una creencia, el ser humano tenderá no a dudar de ella, sino de los hechos que la cuestionan. Este fenómeno fue descrito por Festinger, Riecken y Schacter en la obra *When Prophecy Fails* (1956). Poco después, en 1957, Leon Festinger formulará la teoría de disonancia cognitiva para explicar que el ser humano enfrentado a un conflicto —disonancia— entre sus creencias y los hechos, tratará de interpretarlos de modo congruente con su opinión. Este mecanismo de defensa podría llevarle a idear explicaciones o razonamientos que eliminen la incoherencia y refuercen sus convicciones en detrimento de los datos objetivos.

No se trata solamente de que las personas sientan inclinación a buscar y aceptar información que refuerce sus propias creencias, lo que se denomina «sesgo de confirmación», es que «a nadie le gusta admitir que estaba equivocado sobre una creencia profundamente mantenida, ni admitir que su comportamiento es irracional» (Ball, 2017: 180). Una perspectiva similar propone la teoría del «efecto de la influencia continuada», fenómeno según el cual un individuo continúa dándole crédito a una información o a parte de una

---

últimos libros, Manuel Castells dedica un capítulo («Redes de mente y poder») a desentrañar dicho proceso, para lo cual se apoya en las teorías de Antonio Damasio (Castells, 2007: 191-259).

información que se le ha demostrado que es falsa (Lewandowsky *et al.*, 2012), y en ciertas ocasiones el desafío de una creencia puede incluso reforzarla o potenciarla, en lo que se conoce como el *backfire effect* o efecto indeseado (Ball, 2017: 183).

Esta aproximación psicológica resulta reforzada al complementarla con el análisis de la percepción humana desde una perspectiva fenomenológica. José Ortega y Gasset se ocupó de este asunto en uno de sus primeros trabajos filosóficos, *Meditaciones del Quijote*, donde distingue entre «realidad patente y realidad latente» (Ortega y Gasset, 1914). Para el filósofo, la *percepción sensible* de la realidad (lo que nos llega a través de los sentidos) no es el único órgano con el que el ser humano se percata de lo que acontece fuera de él. En la percepción del mundo exterior intervienen también otros mecanismos humanos intelectivos o no sensitivos que nos permiten percibir aspectos de las cosas ocultos a los sentidos. «Si por ver se entiende —dice Ortega— una función meramente sensitiva, nadie ha visto nunca una naranja». Sabemos que su cuerpo esférico tiene tres dimensiones, de las cuales solo una aparece antes nuestros ojos. Sin embargo, al mirar la naranja, nuestra mente la percibe completa, de donde se infiere que el hombre no ve la naranja, sino que la piensa.

Por lo tanto, la fenomenología nos invita a admitir que las cosas poseen una dimensión de profundidad que siempre quedará oculta a la *percepción sensible* del mundo exterior. Pero, como la percepción incompleta es insoportable para la razón humana, la mente desencadena un mecanismo espontáneo de percepción que le lleva a hacer presente la realidad oculta a los sentidos; ello explica que al mirar la naranja esta aparezca entera, con sus todas dimensiones.

Para Ortega, la profundidad es una dimensión compleja de las cosas por quedar oculta a la percepción sensible. Lo explica el autor apoyándose en la metáfora del bosque oculto por los árboles. El bosque, afirma Ortega, «es una naturaleza invisible»; su existencia es latente, no patente: «Los árboles no dejan ver el bosque y, gracias a que es así, en efecto el bosque existe» (Ortega y Gasset, 2004: 764-765). El autor quiere demostrar que la invisibilidad, lejos de ser negativa, es una cualidad positiva de las cosas, pues facilita la permanente renovación de la realidad por parte de los hombres; una cosa nunca es la misma cosa según quien la mire.

De lo que se infiere que la percepción consiste en una acción humana que no es pasiva sino activa, pues el hombre debe reconstruir mentalmente (*conceptualizar*) aquello que no percibe por los sentidos: «De no haber otro modo de ver que el pasivo —escribe Ortega— las cosas o ciertas cualidades de ellas no existirían para nosotros» (*ibid.*: 766). La percepción así concebida, como una acción humana subjetiva, solo puede ser descrita en referencia al sujeto que observa. Es absurdo hablar de una «percepción universal» de las cosas, porque no existe un sujeto universal y omnisciente. La realidad es la

realidad percibida por un individuo en un momento dado. «El sonido no es lejano —afirma Ortega—. Lo hago yo lejano» (*ibid.*: 767). Para el filósofo existe un *mundo patente*, el de las «puras impresiones», que se percibe sin esfuerzo por los sentidos; y un *mundo latente*, «de las «cualidades» que, si bien no pertenecen a los objetos, estos las adquieren porque el sujeto se las atribuye en relación consigo mismo.

Es necesario subrayar la existencia de estos dos planos de la realidad (patente y latente), porque de ellos se desprende el doble modo que tienen los individuos de percibir las cosas: el primer plano de la realidad «se impone ante mí de una manera violenta», dice Ortega; es el plano conformado por la apariencia de las cosas, sus colores, olores, sabores, aquello que el hombre percibe pasivamente y sin esfuerzo por la acción automática de sus sentidos. Pero hay otro plano de la realidad que solo se percibe si el hombre hace el esfuerzo por percibirlo; es la dimensión de profundidad de las cosas, dimensión que nunca es palmaria, que no es evidente —apunta Ortega—, sino «al contrario: para hacerse patentes nos ponen una condición: que queramos su existencia y nos esforcemos hacia ellas. Viven, pues, en cierto modo, apoyadas en nuestra voluntad» (*ibid.*: 769).

Este marco teórico aplicado a casos prácticos nos permite distinguir, por ejemplo, entre la *realidad patente* en el hecho de la inmigración, es decir, el número objetivo o verificado de inmigrantes que llegan a un país en un periodo de tiempo determinado, y la *realidad latente* en ese mismo hecho, es decir, el significado que cada individuo atribuye a la llegada de inmigrantes. Esta *realidad latente* es subjetiva y se apoya en la voluntad individual del observador, pues mientras unos pueden percibir la inmigración como una oportunidad de crecimiento o como una fuente de riqueza para su nación, otros la pueden percibir como una amenaza para la sostenibilidad del estado del bienestar o como un riesgo para la pervivencia de la propia identidad cultural.

Quiere esto decir que el hombre no se limita a percibir la realidad pasivamente. La explicación orteguiana es que hay, junto al *ver pasivo*, un *mirar activo* que consiste en atribuir a las cosas *cualidades no patentes* que el hombre percibe en ellas en relación consigo mismo. Así se produce el acto de la interpretación humana de la realidad, por medio de la atribución de significados a cuanto acontece alrededor del hombre. Es en este punto donde confluyen ambos planos de la realidad, donde la visión de una realidad se funde con un acto puramente intelectual.

Con esta teoría se alcanza una explicación si no absoluta sí al menos comprensiva de cómo el hombre aprehende la realidad, transformando en ideas las cosas y hechos que ante él se presentan. Estas ideas se relacionan entre sí en la mente del ser humano y cristalizan en *conceptos*. Los conceptos, afirma Ortega, son órganos que permiten al hombre percibir como percibe. Las

impresiones que recibimos de las cosas o de los hechos adquieren forma y significado físico y moral gracias a los conceptos.

## V. APROPIACIÓN HERMENÉUTICA DE LA REALIDAD: LOS MARCOS REFERENCIALES

Según el sociólogo británico John B. Thomson (1998), de las diferentes formas de poder social (económico, político, coercitivo y simbólico), son las instituciones culturales, y entre ellas las industrias mediáticas, las que ejercen el «poder simbólico» por medio de la transmisión de «contenidos simbólicos», es decir, los mensajes que constituyen toda forma de comunicación humana. No hemos reparado lo suficiente en el hecho de que los mensajes constituyen realidades simbólicas, no materiales. Una noticia no es una piedra (aunque pueda utilizarse como tal en según qué contextos), pero una piedra sí puede convertirse eventualmente en noticia. La diferencia entre ambas estriba en que un mensaje es una construcción intelectual lingüística, intencional, codificada y transmitida por un emisor que emplea un canal para trasladarla a un receptor. Es decir, un mensaje es un hecho simbólico en la medida en que transporta un contenido ideológico elaborado por un emisor con una intención, en un contexto de creación y emisión determinados. Sin embargo, ese mensaje es recibido y decodificado o interpretado por un receptor en un contexto de recepción que, en las mediaciones sociales, generalmente es distinto. Para comprender el funcionamiento de la comunicación social es básico considerar las diferentes coordenadas espacio temporales que demarcan los actos de creación, emisión y recepción de un mensaje. Sin tener en cuenta dichas coordenadas no sería posible la comunicación social.

Es necesario enfatizar la función del receptor en el proceso comunicativo, pues está no poco extendida la idea de que el receptor es un observador pasivo de los productos mediáticos.

Debemos abandonar la suposición —escribe Thomson— de que el proceso de recepción por sí mismo está exento de problemas, de que se trata de un proceso carente de perspectiva crítica a través del cual los productos son absorbidos por los individuos, como la esponja absorbe el agua. Suposiciones de este tipo tienen poco que ver con el carácter actual de las actividades receptoras y con las complejas formas en que los productos mediáticos son aceptados por los individuos, interpretados por ellos e incorporados a sus vidas (Thomson, 1998: 45).

Efectivamente, el proceso de recepción de un mensaje no se puede simplificar, por evidente que parezca la relación causa-efecto. Dicho de otra

forma, de la propagación de la noticia falsa del supuesto apoyo del papa Francisco a Donald Trump no se puede inferir que todos los votantes católicos de Estados Unidos le dieron su voto. Incurriríamos en una grosera interpretación de la realidad. El proceso es mucho más complejo, pues así como las interacciones «cara a cara» suelen basarse en una comunicación bidireccional, las sociales consisten en interacciones «mediáticas» o «casi mediáticas» (*ibid.*: 120) unidireccionales y basadas en procesos de transmisión estructurada.

¿Cómo explicar entonces el proceso de recepción? Thomson considera que se trata de un proceso «activo» y «creativo», y que «las maneras en que los individuos dan sentido a los productos mediáticos varían acorde con su bagaje social y sus circunstancias; de ahí que el mismo mensaje pueda comprenderse de manera distinta en contextos distintos» (*ibid.*: 62). De este modo, la recepción es concebida por Thomson como una actividad «situacional, rutinaria», que comporta un «logro habilidoso» y que, principalmente, se fundamenta en un «proceso hermenéutico». Esta es una de las claves que explica la complejidad del asunto estudiado en este artículo, pues al recibir un producto mediático «los individuos se ven generalmente envueltos en un proceso de interpretación a través del cual dan sentido a esos productos» (*ibid.*: 64).

Este «verse envueltos» es una formulación suficientemente expresiva que nos presenta a un individuo activo, involucrado en el proceso, que ha de prestar atención al mensaje para desentrañar su contenido simbólico, si bien no todos los medios y contenidos exigen el mismo grado de atención y esfuerzo por parte del receptor. Aquí descansa una de las características de las noticias falsas que favorece su éxito en la sociedad digital dominada por la tiranía de la brevedad: la simplificación de problemas complejos en mensajes sencillos y cortos que se propagan rápidamente sin tiempo para la asimilación y la reflexión.

Siguiendo a Gadamer en *Truth and Method*, Thomson apela al «amplio carácter social e histórico» que asiste en este proceso a los grupos de individuos con orígenes y trayectorias vitales periclitadas. Se trata del conocimiento que los individuos adquieren de forma gradual en un proceso social de continuo aprendizaje, y que funciona como una estructura para la interpretación de lo nuevo. Es decir, el individuo no parte de cero al enfrentarse al contenido simbólico recibido en un mensaje; más bien al contrario, ese contenido se renueva y se transforma cada vez que un individuo se «apropia» de él. «Es un fenómeno complejo y cambiante en continua renovación», afirma Thomson, sujeto a permanentes modificaciones de significado según la estructura que el individuo utilice para interpretarlo.

También Walter Lippmann se refiere a esta estructura social de aprendizaje: «Nuestro círculo social condiciona nuestro contacto espiritual con el mundo, intenta sentar cátedra sobre lo que debemos considerar admisible y

trata de determinar cómo debemos enjuiciarlo» (Lippmann, 2003: 61). Y aún dice más: «Por lo general, no vemos primero y definimos después, sino al contrario. Frente a la gran confusión bulliciosa y radiante del mundo exterior, seleccionamos lo que nuestra cultura ya ha definido por nosotros, de manera que tendemos a percibir lo que hemos elegido en forma de estereotipos culturales» (*ibid.*: 82).

Así como el significado de un mensaje cambia y se transforma en cada individuo que se apropia de él, la realidad patente se muda en realidad latente en cada observador que le atribuye un significado propio y subjetivo. Volvemos a la idea de Ortega de que una cosa nunca es la misma cosa según quien la perciba.

En definitiva, recibir un mensaje consiste en «tomar su contenido significativo y hacerlo propio» (Thomson, 1998: 66), proceso de comprensión y autocomprensión que tiene lugar en un preexistente contexto de recepción personal y cultural.

La estructura social externa al individuo actúa en cierto modo como un marco referencial que le permite interpretar la realidad. Igualmente, gracias a la ciencia cognitiva, sabemos que las personas piensan mediante marcos: «La verdad, para ser aceptada, tiene que encajar en los marcos de la gente. Si los hechos no encajan en un determinado marco, los marcos se mantienen y los hechos se ignoran» (Lakoff, 2007: 110). Este concepto de marco recuerda al de creencia descrito páginas atrás. «Los hechos se nos pueden mostrar, pero para que nosotros podamos darles sentido tienen que encajar con lo que ya está en la sinapsis del cerebro. De lo contrario, los hechos entran y salen inmediatamente» (*ibid.*: 39), lo que recuerda a la tesis del sesgo de confirmación.

En nuestra opinión, Lakoff está considerando el marco en el sentido orteguiano de creencia. De hecho, se produce una relación en los textos de ambos autores casi idéntica, al afirmar Lakoff que «las ideas surgen bajo la forma de marcos. Cuando los marcos están ahí, las ideas surgen inmediatamente. [...] En ciencia cognitiva hay una palabra para este fenómeno: hipocognición» (*ibid.*: 47).

Una aplicación de estos fundamentos teóricos a una realidad contemporánea, por ejemplo, la idea de «take back control» (recuperar el control) que estructuró la campaña del *brexit*, nos permite identificar el marco referencial de Lakoff acerca del padre estricto: «El miedo y la incertidumbre activan de manera natural el marco del padre estricto en una mayoría de la gente, llevando al electorado a considerar la política en términos conservadores» (*ibid.*: 70). Si bien Lakoff se refiere al contexto del 11 de septiembre y la campaña del presidente Bush para legitimar su política internacional a partir de ese momento, es decir, un momento en que se necesita un padre fuerte y severo que tome el control de la situación, en cierto modo el fondo que actuó en el

*brexít* y en la victoria de Trump bebe de la misma fuente: la amenaza imprecisa de la inmigración, la falta de control de las fronteras, el riesgo al colapso de las cuentas públicas por las políticas progresistas, podrían haber abonado el terreno para que los *brexítters* o el propio Donald Trump fuesen percibidos como la solución a tanta incertidumbre.

La posverdad, según la hemos descrito, consiste en que los partidos extremistas marcan el terreno de juego en el que se ven obligados a jugar los partidos centristas. Es la metáfora lakoffiana de «No pienses en un elefante —símbolo del partido republicano—: si mantienes su lenguaje y su marco, y te limitas a argumentar en contra, pierdes tú porque refuerzas su marco» (*ibid.*: 58). En conclusión, siguiendo a Lakoff, podemos afirmar que «es extraordinariamente importante entender las dimensiones cognitivas de la política, en especial cuando la mayor parte de nuestro enmarcado conceptual es inconsciente y podemos no ser conscientes de nuestro propio pensamiento metafórico» (*ibid.*: 111).

## VI. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El cambio de paradigma digital es en gran medida responsable de la aparición de ciertos fenómenos que subyacen en la emergencia de la posverdad y las noticias falsas. La pérdida de mediación por parte de los agentes sociales que tradicionalmente controlaban el flujo informativo ha permitido la configuración de un modelo de comunicación caracterizado por el desorden y por el ruido. Emisores desconocidos acaparan gran parte de la atención de los públicos antes destinada a los medios tradicionales, donde unos profesionales de la información eran capaces —con mayor o menor fortuna— de filtrar, ordenar, jerarquizar y explicar a la ciudadanía la compleja realidad de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, esta mediación se ha difuminado por la acción de las redes sociales, utilizadas no ya por emisores desconocidos, sino por los propios líderes políticos, que han encontrado en ellas una vía expedita para la propagación de sus mensajes.

Desde el momento en que el acceso a las redes de comunicación social se ha democratizado, era cuestión de tiempo que proliferaran las noticias falsas, los bulos y las informaciones imprecisas y no contrastadas. También los partidos políticos extremistas han aprovechado este modelo de comunicación sin árbitros para establecer en ellos el terreno de juego donde se han disputado algunas de las campañas políticas más notorias de los últimos años.

La inevitable pérdida de calidad informativa en la esfera pública está provocando una merma de la credibilidad de los medios tradicionales; de ahí que el principal riesgo de las noticias falsas no es que algunas personas puedan

creerlas, sino que la mayoría comience a desconfiar de las noticias auténticas. La peor consecuencia de la posverdad sería la gestación de una ciudadanía desconfiada y desinformada.

Por otra parte, un análisis de la posverdad limitado a una descripción del contexto social en que ha emergido sería un análisis incompleto. Una aproximación desde el doble enfoque de la fenomenología de la percepción y de la hermenéutica amplía las posibilidades de análisis y comprensión de este problema social, al conceder al individuo un rol determinante en la recepción de los mensajes simbólicos que constituyen las noticias falsas.

Si bien la posverdad consiste en un contexto social necesario para la propagación de noticias falsas, nuestro enfoque completa esta explicación al considerar que los contenidos simbólicos de los mensajes no son interpretados del mismo modo por todos los individuos que lo reciben. Esto es así porque la percepción de la realidad se basa en un proceso mental de atribución subjetiva de significados a las realidades percibidas por el hombre.

Por lo tanto, la posverdad consiste en un contexto social propicio para que los hechos objetivos (*logos*) sean relegados a un segundo plano del debate público por la irrupción de mensajes simbólicos con una acusada carga emocional (*pathos*). De donde se infiere que el éxito de estos mensajes depende de cómo sean interpretados por los ciudadanos en lo que Thomson llama «proceso de apropiación hermenéutica» de la realidad. Además, el sistema de creencias, semejante a los marcos referenciales, actúa configurando una estructura mental que determina el proceso de atribución de significados a las cosas por parte de quien percibe.

Nos parece incompleta la definición de posverdad que solo considera el contexto social y no a los receptores individuales que, en definitiva, son los intérpretes subjetivos de los mensajes y quienes eventualmente transformarán esa propaganda en acciones civiles. Obviamente, el individuo es un ser social que ha recibido un marco conceptual en un prolongado proceso de culturización (Ortega, Lippmann, Thomson, Lakoff). Se asume, así, la existencia de un conjunto de estructuras sociales compartidas por los ciudadanos de una comunidad, por lo que la estrategia de comunicación puede orientarse hacia grandes grupos sociales o hacia el conjunto de la opinión pública.

En conclusión, las noticias falsas son una amenaza porque la democracia es un sistema político que se basa en la existencia de una ciudadanía libre y bien informada, capaz de tomar decisiones complejas en contextos políticos polarizados. Sin una información veraz, el ciudadano no puede ejercer plenamente sus derechos civiles, ni participar con garantías en los procesos políticos. No existe libertad de elección sin información veraz.

Todos los estados democráticos comparten la convicción de que solo con una prensa robusta, rigurosa e independiente es posible garantizar el



derecho a la información y atenuar la idea de que *la mentira es el mensaje*. Para combatirlos, no existe un único camino. Al contrario, es un fenómeno que debe ser enfrentado con varios instrumentos complementarios: sin duda con la vigilancia de los medios periodísticos profesionales, pero también con la acción del poder legislativo, con la complicidad de las grandes corporaciones tecnológicas, con la investigación científica, con la alfabetización mediática que dote al ciudadano del pensamiento crítico necesario para defenderse de la desinformación y, por último, con la responsabilidad individual al no contribuir a la expansión de los bulos a través de nuestras propias redes sociales.

Si las sociedades democráticas del siglo XXI van a convivir con la mentira, lo único que cabe esperar de una ciudadanía adulta y responsable es prepararnos para defender nuestras democracias.

### **Bibliografía**

- Arias Maldonado, M. (2017). *La democracia sentimental: política y emociones en el siglo XXI*. Barcelona: Página Indómita.
- Aznar, H. y Pérez Llavador, J. (eds.). (2014). *De la democracia de masas a la democracia deliberativa*. Barcelona: Ariel.
- Ball, J. (2017). *Post-Truth*. London: Biteback Publishing Limited.
- Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos*. Barcelona: Tusquets.
- Bell, E. (2016). Facebook is eating the world. *Columbia Journalism Review*, 7 (3). Disponible en: <https://bit.ly/2Gv8EIL>.
- Bernays, E. (2008). *Propaganda*. Barcelona: Melusina.
- Castells, M. (2007). Communication, Power and Counter-Power in the Network Society. *International Journal of Communication*, 1, 238-266.
- Curran, J., Fenton, N. y Freedman, D. (2012). *Misunderstanding the Internet*. New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203146484>.
- D'Ancona, M. (2017). *Post-Truth. The new war on truth and how to fight back*. London: Penguin Random House.
- Dader, J. L. (1992). *El periodista en el espacio público*. Barcelona: Bosch.
- Dahlgren, P. (2005). The Internet, Public Sphere, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. *Political Communication*, 22, 147-162. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10584600590933160>.
- Espiritusanto, O. y Gonzalo Rodríguez, P. (2011). *Periodismo ciudadano. Evolución positiva de la comunicación*. Barcelona: Ariel.
- European Commission (2018). Fake News and Disinformation online. *Flash Eurobarometer*, 464, abril. Disponible en: <https://bit.ly/2t2Pxfj>.
- Festinger, L., Riecken, H. y Schacter, S. (1956). *When Prophecy Fails*. Minneapolis: University of Minnesota. Disponible en: <https://doi.org/10.1037/10030-000>.
- Gartner (2018). Gartner Top Strategic Predictions for 2018 and Beyond. Disponible en: <https://gtr.it/2UdVEcz>.

- Habermas, J. (1986) [1962]. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. México: Gustavo Gili.
- Han, B. Ch. (2014). *En el enjambre*. Barcelona: Herder. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvt9k4gh>.
- Innerarity, D. (2018). *Política para perplejos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Jenkins, H. (2008). *Convergence Culture. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante*. Madrid: Editorial Complutense.
- Lasswell, H. D. (1935). The Person: Subject and Object of Propaganda. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 179 (1), 187-193. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/000271623517900124>.
- (1948). The structure and function of communication in society. En L. Bryson (ed.). *The communication of ideas* (pp. 37-51). New York: Harper and Brothers.
- Lewandowsky, S., Ecker, U. K. H. y Cook, J. (2017). Beyond Misinformation: Understanding and Coping with the Post-Truth Era. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 6 (4), 353-369. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jarmac.2017.07.008>.
- Lippmann, W. (2003) [1922]. *La opinión pública*. Madrid: Langre.
- (2011) [1920]. *Libertad y prensa*. Madrid: Tecnos.
- McIntyre, L. (2018). *Post-Truth*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7551/mitpress/11483.001.0001>.
- Ortega y Gasset, J. (2004) [1914]. Meditaciones del Quijote. En *Obras completas* (vol. 1) (pp. 747-823). Madrid: Taurus; Fundación José Ortega y Gasset.
- (2006) [1930]. La rebelión de las masas. En *Obras completas* (vol. 4) (pp. 347-528). Madrid: Taurus; Fundación José Ortega y Gasset.
- Oxford Dictionary (2016). *Post-Truth*. Disponible en: <https://bit.ly/37yADwZ>.
- Pérez Zafrilla, P. J. (2014). Génesis y estructura de la democracia deliberativa. En H. Aznar y J. Pérez Llavador (eds.). *De la democracia de masas a la democracia deliberativa* (pp. 139-162). Barcelona: Ariel.
- Rosas, O. y Serrano-Puche, J. (2018). News Media and the Emotional Public Sphere. *International Journal of Communication*, 12, 2031-2039. Disponible en: <https://bit.ly/25K5RfB>.
- The Washington Post (2017). Russian content on Facebook, Google and Twitter reached far more users than companies first disclosed, congressional testimony says. *The Washington Post*, 30-10-2017. Disponible en: <https://wapo.st/2U512OS>.
- Thomson, J. B. (1998). *Los medios y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Westbrook, R. B. (1991). *John Dewey and American Democracy*. New York: Ithaca.
- World Economic Forum (2013). The rapid spread of misinformation online. Disponible en: <https://bit.ly/38IjAW>.

# NOTAS DE INVESTIGACIÓN

---



# AMIGA Y ENEMIGA: LA AMBIVALENTE EUROPA DE CARL SCHMITT

Friend and enemy: Carl Schmitt's ambivalent Europe

MIGUEL SARALEGUI

Ikerbasque, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea  
miguel saralegui@gmail.com

## *Cómo citar/Citation*

Saralegui, M. (2020).

Amiga y enemiga: la ambivalente Europa de Carl Schmitt.

*Revista de Estudios Políticos*, 187, 189-208.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.07>

## *Resumen*

Algunos importantes teóricos políticos contemporáneos, entre ellos Müller y McCormick, han querido vincular las reflexiones de Carl Schmitt sobre Europa con diferentes proyectos de organización política (la Unión Europea o el fallido tratado constitucional de 2003). Estas consideraciones han solido asumir que en la obra de Schmitt se defiende una imagen unitaria de Europa, lo cual es una aproximación equivocada. Este artículo se propone analizar la ambivalente imagen de Europa en la obra de Schmitt. Con esta aportación no solo se llenará un vacío bibliográfico, sino que se podrá establecer un diálogo más realista y preciso entre el concepto schmittiano de Europa y proyectos concretos de organización política de Europa.

## *Palabras clave*

Carl Schmitt; Unión Europea; pensamiento conservador; ambivalencia.

## *Abstract*

Some important political theorists, Müller and McCormick among them, have tried to link Carl Schmitt's image of Europe and different political projects (the European Union, the 2003 failed constitutional treaty). This reflections have usually understood Carl Schmitt's image of Europe as unitary, which is an unprecise approach. In this article I propose to fully analyze Carl Schmitt's concept of Europe. With this

article, not only a bibliographical vacuum would be fulfilled, but also it would make possible to establish a more realistic and accurate dialogue between the schmittian concept of Europe and concrete projects of political organizations in Europe.

**Keywords**

Carl Schmitt; European Union; conservative thought; ambivalence.

## SUMARIO

---

I. LA REFLEXIÓN EUROPEA SOBRE SCHMITT. II. EL ANTIEUROPEÍSMO DE SCHMITT. III. EL EUROPEÍSMO DE SCHMITT: 1. El miedo como configurador del europeísmo schmittiano. 2. Europa: el imperio como orden global europeo. IV. DEL TIBIO ANTIEUROPEÍSMO AL INACEPTABLE GRAN ESPACIO. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. LA REFLEXIÓN EUROPEA SOBRE SCHMITT

A fines de 1950, Schmitt se queja de una crítica dedicada al *Nomos de la Tierra* a Rafael Calvo Serer, en aquel momento un influyente hombre cultural del franquismo: «Ojalá que el *Nomos de la Tierra* goce de un justo enjuiciamiento. ¿Dónde se podrá esperar justicia si no en España como último asilo del pensamiento europeo [*Spanien als dem letzten Asyl europäischen Denkens*], en un tiempo de suicidio europeo?» (Saralegui, 2016: 81). El lamento de Schmitt llama especialmente la atención por identificar a la España de Franco con Europa. La España franquista es el «asilo del pensamiento europeo». Se trataría de la última superviviente de una Europa que, tras la derrota del Eje en la Segunda Guerra Mundial, se habría suicidado. Schmitt no explica en qué consiste este suicidio. Sobre todo, no revela qué precioso legado europeo ha conseguido proteger el franquismo. Puede que solo sea un movimiento retórico para que Calvo proteja y aliente la circulación del *Nomos* entre los juristas y los internacionalistas españoles, escasísima por lo demás. En todo caso, la carta informa de la importancia que el europeísmo y la imagen de Europa posee en la obra de Schmitt, aunque sea en un plano retórico y afectivo. También revela que este europeísmo es tan ambivalente como personal e idiosincrásico, pues se permite afirmar, como si no representara un problema, que la España de Franco es el último asilo del espíritu europeo.

Si bien no conocían este documento, los estudiosos de Schmitt han sido conscientes de la importancia que Europa representa en su pensamiento. Aunque parece difícil de conciliar con el espíritu de la carta dirigida a Calvo Serer, algunos teóricos políticos han querido vincular el concepto schmittiano de Europa con los proyectos políticos de una Europa unificada que se implantan y proponen tras la Segunda Guerra Mundial. Jan Werner Müller ha reflexionado sobre la conexión entre el pensamiento de Schmitt y el proyecto de constitución europea (Müller, 2000). Por el contrario, McCormick ha afirmado que su postura «lo aparta de la mayoría de los teóricos del siglo xx que

han pensado en una Europa más unificada» (2003: 133). La desconexión entre el pensamiento de Schmitt sobre Europa y los proyectos políticos europeos de postguerra han hecho preguntarse a Reinhard Mehring si la reflexión de Schmitt sobre Europa solo debe interesar a los historiadores, y no a los constitucionalistas ni a los expertos en derecho internacional (Mehring, 2009).

La reflexión sobre la imagen de Europa de Schmitt y su conexión con proyectos políticos concretos y con programas europeístas se ha realizado de una manera que considero precipitada. Apenas se ha reparado en la complejidad conceptual y variación cronológica de las ideas de Schmitt sobre Europa. Para conectar la reflexión schmittiana con los proyectos europeístas posteriores, tanto Müller como McCormick han asumido que, a lo largo de todo su corpus, Schmitt defiende una misma postura. Antes de establecer cómo se puede relacionar las ideas de Schmitt sobre Europa con problemas concretos constitucionales, es necesario realizar una completa descripción de las variadas opiniones que Schmitt da sobre Europa y el europeísmo a lo largo de su producción. El propósito de este artículo consiste en cubrir este vacío dejado por la bibliografía: mostrar la imagen global de Europa en el corpus de Schmitt. Solo cuando se haya hecho este examen erudito, tendrá sentido realizar un debate intelectual.

Dividiré mi exposición sobre la imagen que Schmitt construye de Europa en dos secciones fundamentales. En la primera de ellas, describiré el antieuropeísmo de Schmitt, el cual queda definido por dos factores. En primer lugar, identificará a Europa con el liberalismo. Esta asociación trae consigo una serie de consecuencias negativas: Europa aparece como el lugar de la frivolidad política y de la falta de decisión. El efecto perturbador del europeísmo se vincula a la disgregación de la nación y al olvido de la política. En segundo lugar, como factor problemático, Europa aparece asociada a la incapacidad del pensamiento conservador de traspasar las fronteras y de representar un papel en la historia universal.

En la segunda sección expondré los aspectos positivos de la imagen Europa en el pensamiento de Schmitt. También dos motivos hacen que Europa represente un papel positivo en su obra. En primer lugar, existe en Schmitt un europeísmo reactivo. Por este motivo, su europeísmo se forjará contra dos posibles amenazas: la más accidental y epidérmica *rusosoviética* y la más profunda y constante norteamericana. En segundo lugar, en un momento muy tardío de su producción, Schmitt realizará una completa apología de Europa y de su capacidad para haber establecido un benigno orden internacional entre el fin de las guerras de religión y el de la Primera Guerra Mundial. No solo se trata de un buen orden internacional, sino del primer orden político verdaderamente global.



## II. EL ANTIEUROPEÍSMO DE SCHMITT

El antieuropeísmo de Schmitt es bastante previsible para cualquier conocedor de su trayectoria política. Carl Schmitt mira con reticencia el papel político de Europa. Como en muchos otros pensadores autoritarios de la primera mitad del siglo xx, también en su pensamiento existe una tensión entre nación y Europa, en la que esta se lleva la peor parte (Knecht, 2017). En los escritos polémicos incluidos en *Posiciones y conceptos*, Schmitt defenderá el nacionalismo alemán con excesos románticos y argumentos unilaterales que han de incomodar a lectores acostumbrados a su perfil más teórico. Sin embargo, también en *El concepto de lo político* se inclina por el nacionalismo con una intensidad que parece no dejar espacio a que Europa adopte una identidad política.

A lo largo de *El concepto de lo político*, muchas ideas típicamente asociadas a Europa serán criticadas y hasta ridiculizadas. De modo general, Schmitt atribuye a Europa una constitutiva incapacidad política. Europa será despreciada por su frivolidad, la cual, desde fines del siglo xviii, le habría hecho perder progresivamente la capacidad para la decisión política: «En una Europa desorientada, una burguesía relativista estaba procurando convertir en objeto de su consumo estético todas las culturas exóticas imaginables. Antes de la Revolución de 1789 la sociedad aristocrática francesa soñaba con el hombre bueno por naturaleza y con un pueblo conmovedoramente virtuoso» (Schmitt, 1998: 97). Frente a la superficialidad europea, la nación aparece como la instancia de la decisión y de la política. Se contrasta a la Europa frívola con la nación grave. Esta preferencia se comprueba en la misma distinción que responde a la pregunta por lo político. A pesar de que su historicidad y formalismo impiden que lo político quede estabilizado en la nación, la retórica con que describe a la categoría de amigo-enemigo es de inspiración nacionalista y romántica. Por último, el antiliberalismo de Schmitt parece impedir un acercamiento a Europa como ideal político. Para Schmitt, aunque sea de modo equivocado, se ha identificado el liberalismo como la ideología que define a Europa: «La igualdad del Estado burgués y el derecho a la libertad del constitucionalismo liberal se presuponen como la ley fundamental de la civilización europea» (Schmitt, 1995: 292).

Hasta en un escrito tan tardío como *Interpretación europea de Donoso Cortés* (1949), Schmitt parece seguir alejado del ideal europeísta. En esta obra, Schmitt escribe como teórico de la derecha. Reflexiona sobre uno de los fracasos fundamentales del pensamiento político autoritario: la incapacidad de ofrecer una alternativa al internacionalismo progresista. A diferencia del marxista, el conservador se queda encerrado en la experiencia nacional. La derecha solo existe dentro de la nación, lo que define a un conservador en un país es

incompatible con lo que lo define en otro: «El monarquismo católico de tipo latino, el sentimiento dinástico de los protestantes prusianos y la unión de la ortodoxia rusa con el zarismo representan tres poderes conservadores diferentes en religión y nacionalidad, que nunca pueden constituir una unidad tan homogénea como la revolución internacional, cuyo racionalismo suprimió las trabas tradicionales con mecánica sencillez» (Schmitt, 1952: 124-125). Al comprobar que la identidad conservadora se evapora en el momento en que traspasa sus fronteras, será razonable que el conservador a la vez lamente su incapacidad por traspasar las fronteras nacionales y desconfíe de quienes, como el liberalismo y el socialismo, sean capaces de hacerlo.

De esta manera, Europa parecería quedar fuera del discurso schmittiano por dos motivos: el primero, sustancial; el segundo, estratégico. Desde una perspectiva general, Europa es liberal y, por tanto, enemiga de la decisión política. Desde una perspectiva reaccionaria y antiprogresista, Schmitt consideraría que Europa es un escenario en que este tipo de posturas tienen las de perder por su incapacidad para generar un discurso paneuropeo. De esta manera, Schmitt estaría próximo a aquellos pensadores de derecha que sitúan la nación por encima de Europa, se acerca a quienes piensan la pérdida de la soberanía nacional como un problema provocado por la intromisión europea, cuya tendencia universalista le impide entender las exigencias de la política concreta. Peor aún, en caso de tomarse en serio el proyecto europeo, el conservadurismo y la derecha desaparecerían, pues aquello que los constituye varía de país a país. La derecha carece de una base ideológica —el marxismo para la izquierda— que le permita constituir una familia europea estructural y sólida.

Sin embargo, la situación de Europa en el pensamiento de Schmitt es mucho más compleja. Incluso en las consideraciones negativas ya presentadas, ya bulle la ambivalencia. Si estas ideas desacreditan la posibilidad de un europeísmo lineal y normativo en el pensamiento de Schmitt, la ambivalencia se empieza a detectar en la misma incapacidad del pensamiento conservador de alcanzar una identidad europea. Si en los años veinte, en *Posiciones y conceptos* y *El concepto de lo político*, Schmitt considera que la nación es un límite benéfico y propiamente político, en *Interpretación europea de Donoso Cortés* se juzga esta falta de proyecto internacional como una carencia. El conservador tiene el deseo de convertirse en europeo, en extender su doctrina política fuera del marco nacional. Para la lectura de Schmitt, el Donoso del *Ensayo sobre la dictadura* quiere permitirle a la derecha y al conservadurismo superar los límites de la nación y alcanzar una dimensión europea. Hay que interpretar la dictadura donosiana como un intento por darle una institución concreta y europea al pensamiento político antirrevolucionario. Solo Europa le permitirá al proyecto conservador-autoritario ser político, pues solo así podrá competir en la

contienda de la historia universal. Tras la publicación en 1949 de *Interpretación europea de Donoso Cortés* —el título ya es informativo de la vocación europeísta— se abandona el proyecto. Sin embargo, este paso en falso advierte de que la relación con el europeísmo ha comenzado a ser más compleja y ambivalente de la que había defendido en *El concepto de lo político*.

El deseo y la necesidad de dar una configuración europea a la tradición conservadora ofrece una clave de lectura para todo el corpus schmittiano. El proyecto político nacionalista y antiliberal convive con una ambición europeísta, con un deseo de mostrar que la política europea puede ser algo más que liberalismo y universalismo político. ¿Cómo se expresará este oblicuo europeísmo? En dos elementos. Por un lado, en un discurso sobre el miedo. Por otro, en una justificación del imperialismo europeo. En la obra de Schmitt, el europeísmo nacerá de una combinación de miedo y de imperialismo, más nostálgico que proactivo, admirado más como testimonio de la historia universal que como proyecto político.

### III. EL EUROPEÍSMO DE SCHMITT

El europeísmo de Schmitt se caracteriza por dos actitudes, cada una de las cuales corresponde de modo claro a dos diferentes etapas de su producción. En los años veinte, el europeísmo de Schmitt es reactivo. Europa debe defenderse de las amenazas externas. Por otro lado, en *El Nomos de la Tierra* de 1950, Schmitt reconstruirá la historia moderna sobre la benéfica preeminencia de Europa sobre el resto de la Tierra.

#### 1. EL MIEDO COMO CONFIGURADOR DEL EUROPEÍSMO SCHMITTIANO

A pesar del antieuropeísmo y del nacionalismo de *El concepto de lo político*, no hace falta esperar a la segunda postguerra mundial para encontrar en Schmitt un discurso europeísta. Ya en las páginas finales de una de sus primeras obras, *Catolicismo romano y forma política*, Schmitt ensalzará el valor político y espiritual de Europa. Este reconocimiento se expresará a través de una negación: hay que defender a una Europa amenazada. El primer motivo del europeísmo de Schmitt lo constituye el miedo. Europa se convierte en una amiga solo porque la acosa otro enemigo. ¿Quién asusta a esta Europa schmittiana? La revolución soviética, de la que Schmitt siempre ofrecerá una descripción muy personal. Europa se encuentra amenazada por dos grupos idénticamente bárbaros: «La combativa clase proletaria de las grandes ciudades y el *rusismo*, que se desvía de Europa» (Schmitt, 2011: 48). Sorprendentemente, la amenaza soviética no se encarna en el marxismo, sino en el

irracionalismo ruso y en el irracionalismo proletario: «El hecho de que ambas hayan coincidido en suelo ruso [...] encierra una profunda verdad en la historia de las ideas» (Schmitt, 2011: 48). El aspecto ideológico de la amenaza es secundario. Más bien, redefine en términos geográficos la tensión ideológica: el hecho de que la revolución se haya dado en Rusia la hace más anarquista que marxista. Si en un texto casi contemporáneo Schmitt insistirá en la superioridad revolucionaria del anarquismo al considerar que Marx «solo fue un maestro de escuela» (Schmitt, 1996: 89), en *Catolicismo romano* confirma la prevalencia del elemento ruso por ser «un hecho inexplicable [...] para todas las construcciones hasta ahora hechas por el marxismo» (Schmitt, 2011: 48). A través de la revolución, un espacio geográfico (Rusia) amenaza a otro (Europa) y un espacio geográfico (Rusia) da el verdadero contenido ideológico a la revolución. Rusia hace que la revolución de octubre sea anarquista.

Sin embargo, esta amenaza rusa necesita justificación. Si se recuerda el contenido de *El concepto de lo político*, Europa no aparecía tanto como una solución, sino como un problema. Políticamente, Schmitt no ha explicado por qué motivo Europa debe ser protegida. Es fácil aceptar que Rusia, con su violencia revolucionaria y su universalismo político, acabará con el pluralismo de las naciones. Es natural que esta expansión incomode a un nacionalista. Sin embargo, no está claro por qué es preocupante que Europa desaparezca como forma tan decadente y liberal como escasamente política.

¿Representa Europa algo más que este conjunto de naciones amenazadas por el expansionismo soviético? McCormick ha dicho que la Europa que Schmitt quiere defender en *Catolicismo romano* es la cristiana: la Iglesia católica sería una «tienda bajo la que los europeos podrían unirse contra el enemigo común de la Rusia soviética (2003: 134)». De acuerdo a esta interpretación, el fondo espiritual de Europa seguiría siendo cristiano en 1917: habría que salvarla por los mismos motivos por los que se debería proteger al cristianismo. Esta identificación entre Europa y cristianismo me parece equivocada. A la altura de 1923, año de publicación de esta obra, parece difícil, no solo para Schmitt, identificar Iglesia y Europa. Incluso si desde un punto de vista biográfico aún no se había alejado definitivamente de la Iglesia católica, en sus análisis históricos Schmitt reconoce que, a comienzos del siglo xx, la identidad europea está más cerca del anticatólico siglo xviii que de la unidad cristiana del medievo. Precisamente la diferencia profunda que ya a comienzos del siglo xx separa a la Iglesia de Europa confiere sentido la pregunta con que se cierra *Catolicismo romano*: ¿por quién se tendrá que decidir la Iglesia? ¿Por el liberalismo (europeo) o por el anarquismo (ruso)? Si Europa fuese idéntica al cristianismo, la pregunta carecería de sentido. Que Schmitt no identifica Iglesia y la Europa de comienzos del siglo xx se comprueba también en el tipo de apoyo que Schmitt considera que la Iglesia debe dar a esta Europa amenazada.

Por un lado, es condicional. Por otro, es tibio: «La Iglesia tendrá que estar, de hecho, aunque no puede declararse a favor de ninguna de las partes beligerantes, de lado de alguna de ellas, como estuvo [...] del lado de la Contrarrevolución» (Schmitt, 2011: 49). Frente a la revolución anarquista, la Iglesia estará «del lado de la idea y de la civilización europeo-occidental» (Schmitt, 2011: 49). Aunque este apoyo de la Iglesia no sea definitivo, Europa sí queda definida frente a la amenaza rusa. Rusia encarna el odio «contra la cultura de cuño europeo-occidental» (Schmitt, 2011: 48). Frente a este odio, Europa representa la idea y la civilización. Aunque obligatoriamente en un grado menor que la Iglesia, Europa conserva los restos suficientes de idea y de civilización como para que provisionalmente se la prefiera a la revolución bolchevique.

Aunque para un pensamiento político reactivo y dialéctico como el de Schmitt es aceptable que el racionalismo europeo se defina solo en contraste con el irracionalismo ruso, hay motivos para dudar de la solidez de la apología del racionalismo con la que se cierra esta obra. Ni McCormick ni la mayoría de los intérpretes de *Catolicismo romano y forma político* han reparado en la debilidad de construir una apología de Europa, y de paso del catolicismo, sobre el racionalismo. Si en *Catolicismo romano* ya informa de que el apoyo de la Iglesia a la cultura occidental no es definitivo, de modo contemporáneo Schmitt está escribiendo un texto, que se publicará con dos títulos diferentes: «La teoría del mito» (recogida en *Posiciones y conceptos*) y «Teorías antirracionalistas del empleo directo de la violencia» (en *Sobre el parlamentarismo*). En este texto defiende y aprueba que la política ya no debe ser racional, sino mítica. En este texto, Schmitt no critica *Las reflexiones sobre la violencia* de Sorel por su irracionalismo ni por su perspectiva mítica, sino por haber escogido un mal mito. En este texto, Schmitt se entiende a sí mismo como un Sorel autoritario y nacionalista. Frente a la huelga general, Schmitt defiende el mito fascista de la nación. La oposición ya no se da entre Descartes y Bakunin (entre un racionalista y un irracionalista), sino entre Bakunin y Mussolini (entre dos irracionalistas). Por supuesto, Rusia no se enfrenta a Europa, sino a la nación. No puede sorprender entonces que Schmitt prefiera al mito sobre la razón y a la nación sobre Europa en *Teoría política del mito*. De esta manera, si Rusia con su falso mito sigue asustando a la Europa de Schmitt, parece mucho más problemático justificar que este miedo se deba a la amenaza sobre una racionalidad de cuya eficacia política el mismo Schmitt dudaba. El miedo que proviene de Rusia no es el mito, sino que, en tanto mito marxista, un mito con menor capacidad política que la nación. Como Galli ha recordado, el uso del mito en Schmitt es marcadamente político, no le preocupará el mito en un sentido arquetípico o autónomo (Galli, 2011: 31). Por lo tanto, frente lo que McCormick sugiere, Europa no se identifica ni con el racionalismo ni con el cristianismo, sino con la nación.

Pero este miedo ruso no es el único temor configurador del europeísmo schmittiano. Un segundo temor, constante a lo largo de su producción, lo conformará: los Estados Unidos. Con un solo paréntesis, el cual explicaré en este artículo, los Estados Unidos se limitan a ejercer de bestia negra, tanto del pensamiento político de Schmitt como de su idea de Europa. De hecho, ya encarnan una amenaza en *Catolicismo romano* como enemigos de lo político: «Los financieros americanos y los bolcheviques rusos se encuentran juntos en la lucha por el pensamiento económico, es decir, en contra de los políticos y los juristas» (Schmitt, 2011: 16).

¿Por qué los Estados Unidos amenazan a Europa? Aunque no alcancen jamás el rango de enemigo total, sí son el rival más duradero. Los Estados Unidos amenazan secundariamente a Europa. Si Europa es retratada ocasionalmente como la responsable de la frivolidad política, Estados Unidos encarna siempre la incapacidad política, pues han sustituido un sistema político por uno económico-productivo. Más que a Europa, los Estados Unidos amenazan la jerarquía de lo político sobre lo económico. Si Europa suele ser criticada como la heredera inconsciente de un orden político, Estados Unidos es censurado por destruir el último orden político global (sin haber sido capaz de crear otro).

¿Por qué resulta amenazante esta incompreensión política? Porque no es meramente pasiva. Los Estados Unidos retratados por Schmitt poseen un carácter paradójico. Están dotados de una ambivalencia parecida a la detectada por Holmes en su *Anatomía del antiliberalismo*, quien pregunta de modo retórico a Schmitt cómo es posible combinar la debilidad del liberalismo con su capacidad para derrotar a todos sus enemigos ideológicos (1993: 53). Por un lado, los Estados Unidos no son políticos. En la obra de Schmitt representan un papel estable: encarnan una segunda fase del liberalismo, la cual queda determinada por la producción y la tecnología. Por otro lado, buscan expandir esta ideología por todo el mundo, confiados en que se trata del último paso en la civilización y no un peligroso punto intermedio entre el estado de naturaleza y la sociedad civil. El problema de esta expansión es doble. En primer lugar, destruyen la politicidad alcanzada por algunos Estados europeos. En segundo lugar, su falta de politicidad les impide establecer un orden internacional.

Como en el caso de Rusia, el miedo y la amenaza son primarios, se producen antes de que Schmitt haya explicado por qué Europa debe ser protegida, cuál es el motivo por el que la pérdida ha de causar temor. Más aun, hasta que se publique el *Nomos*, los lectores de Schmitt no sabemos por qué admirar la estatalidad clásica europea. Hasta la Segunda Guerra Mundial, por el contrario, su fama se debía a haber mostrado cómo el Estado clásico ya no podía ejercer eficazmente su soberanía por la aparición de superestados como los Estados Unidos y la Rusia soviética. Si es razonable que Schmitt sienta

miedo de que los Estados Unidos amenazan la soberanía de las naciones europeas de modo independiente, el miedo de Schmitt por la desaparición de una comunidad política europea no está justificado. No ha explicado por qué es problemático que Europa desaparezca como unidad política. Más aún, un episodio en la producción intelectual previa a la Segunda Guerra Mundial demuestra que Schmitt no solo no siente miedo de la desaparición de Europa, sino que el mismo había comenzado a medir y a entender Europa desde una perspectiva americana. Con la teoría schmittiana del gran espacio *Grossraum*, Schmitt comprende a Europa desde los Estados Unidos.

A pesar de que la teoría del gran espacio es uno de los aspectos más originales de su pensamiento internacional, Schmitt presenta esta propuesta más como una adaptación que como una novedad. Con la teoría del gran espacio Schmitt cree que el orden europeo previo a la Segunda Guerra Mundial —determinada por la dificultad de encajar a Alemania como superpotencia naciente— podrá alcanzarse a través de la aplicación de la doctrina Monroe. A fines de los años treinta, Schmitt considera que el nuevo orden internacional puede construirse sobre la adaptación germánica de la doctrina Monroe. Este es el momento de la mayor debilidad del europeísmo schmittiano: no solo dejar de pensar el mundo desde Europa, sino pensar Europa desde los presupuestos jurídicos de los Estados Unidos.

Es necesario prestar atención al modo como la doctrina Monroe se presenta en el corpus de Schmitt. Este escribe una historia muy personal de «América para los americanos», la cual narrará en dos episodios. En el primero, la doctrina Monroe tiene un carácter americano y defensivo. Los Estados Unidos protegen su área de influencia, lo que a Schmitt le parece un criterio de orden internacional admirable, a pesar de que supone una completa minusvaloración de la soberanía de las repúblicas latinoamericanas. Se trata de la etapa positiva de esta doctrina. En su segundo episodio, la doctrina Monroe ya no respeta los límites americanos, sino que intervendrá, determinará y querrá influir sobre las decisiones europeas. Solo en este momento, por esta invasión a la soberanía de los Estados europeos, considera inapropiado este criterio internacional (Schmitt, 1995: 303)<sup>1</sup>.

El punto fundamental es que Schmitt acepta y reivindica las consecuencias políticas e internacionales del primer episodio de la doctrina Monroe. Esta aceptación es importante por dos motivos que relativizan el europeísmo

---

<sup>1</sup> C. Schmitt podrá hablar del «justificado éxito de la doctrina Monroe anunciada en 1823 [...] mientras evitó [*sich bewahrt hat*] la falsificación universal-imperialista y permaneció como un verdadero principio de gran espacio de derecho internacional que excluye [*abwehrendes*] las intervenciones de potencias extranjeras».

de Schmitt hasta un momento muy avanzado de su producción (hasta la publicación del *Nomos*). En primer lugar, se debe notar que Schmitt afirma en diversas ocasiones el carácter directamente antieuropeo de la doctrina Monroe. Esta se elabora como reacción americana a las tentativas europeas de la Santa Alianza de expansión por América (Schmitt, 2014: 187)<sup>2</sup>.

Pero, sobre todo, en segundo lugar Schmitt quiere importar la primera versión de la doctrina Monroe para la Alemania nazi. El nuevo orden internacional, el cual Schmitt pensaba que debía formarse en los momentos previos a la Segunda Guerra Mundial, hará de Alemania una potencia tan influyente sobre el Centro y el Este de Europa como los Estados Unidos lo son respecto del Sur de América. A diferencia de lo que Fichera ha sostenido, Schmitt no considera que este gran espacio alemán deba ser homogéneo (Fichera, 2015: 173). El gran espacio no constituye simplemente una extensión espacial y cuantitativa del Estado. De acuerdo a la descripción de Schmitt, el gran espacio alemán estaría dotado de una función más negativa que positiva. No construye un Estado homogéneo, sino que se comporta como única potencia militar de la zona, lo que debe excluir las intervenciones bélicas de cualquier otro Estado en esta zona. Para Schmitt, el gran espacio alemán no busca la homogeneidad cultural, sino que asegura la diversidad. En un comentario muy exagerado, llegará a afirmar que el gran espacio dominado por Alemania asegurará el pluralismo cultural de la Europa del Este mejor que la Sociedad de Naciones. Por este motivo podrá afirmar, de modo delirante, que el objetivo del Tratado Alemán-Soviético de Amistad, Cooperación y Demarcación, firmado el 28 de septiembre de 1939 por Ribbentrop y Mólotov, era el de «asegurar a la población de estas áreas una existencia pacífica de acuerdo con su especificidad étnica» (Schmitt, 1995: 295). Aunque se puede dudar acerca de la sinceridad de las palabras, no cabe duda de que Schmitt no entendía el gran espacio como una comunidad homogénea.

¿En qué lugar queda este primer europeísmo schmittiano? Sale muy mal parado por dos motivos. En primer lugar, no hay problema en que Alemania rompa el equilibrio europeo, en que invada soberanías que el viejo orden europeo respetaba. Más allá de esta preferencia nacionalista, hay un segundo motivo que debilita su europeísmo. Europa ya ha dejado de ser medida de orden. A fines de los años treinta, Schmitt piensa que el orden europeo e internacional debe buscarse en fórmulas jurídicas ideadas en otro espacio: la doctrina Monroe es una doctrina americana de la división del mundo.

<sup>2</sup> «Sien beginnt [...] rein defensiv. Sie wendet sich im Jahre 1823 gegen das damalige Europa und das damaligen Völkerbund, d.h. gegen die Heilige Allianz und deren Interventionen in Südamerika».



Estados Unidos y Rusia son tan temibles que solo su imitación permite la supervivencia de Europa, bien a través del mito de los años veinte, bien a través de los grandes espacios de los treinta. El europeísmo de este primer Schmitt es muy débil. La adopción de modelos políticos extraeuropeos, en forma de mito o de doctrina Monroe, es la única posibilidad que Europa tiene para sobrevivir como miembro relevante de la comunidad internacional.

Schmitt es un extraño apologeta de Europa. No explica por qué debe sobrevivir en el plano de la política internacional, sino tan solo explica cómo podrá hacerlo. Hasta el *Nomos de la Tierra* no sabremos el valor que Schmitt atribuye a Europa y por qué debe sobrevivir. Solo en *El Nomos* Schmitt explicará la grandeza del orden con que Europa organizó el mundo entre Westfalia (1648) y Sarajevo (1914). De esta manera, Schmitt realizará la apología del imperialismo europeo en el mismo momento en que este desaparece de la historia universal.

## 2. EUROPA: EL IMPERIO COMO ORDEN GLOBAL

El *Nomos de la Tierra* rebosa europeísmo. Cuantitativa y cualitativamente, la reflexión y la admiración por la tarea política de Europa alcanza una intensidad desconocida hasta ese momento. Tras la Segunda Guerra Mundial, como Galli ha recordado, el pensamiento político de Schmitt se inclina a la nostalgia, lo cual afecta al modo como piensa Europa (Galli: 2010). Schmitt deja de proponer nuevas formas de reconocimiento político diferentes del Estado y se dedica a subrayar las ventajas y aciertos del viejo orden estatal. La añoranza por el Estado es acompañada de una admiración hacia Europa ausente en las décadas de los años veinte y treinta. En el mismo momento en que Schmitt deja de ser un crítico del Estado, se convierte en un apologeta, imprevisible y decidido, de Europa. Si hasta 1950 Europa había ocupado un puesto secundario y ambivalente en su pensamiento, más reactivo que sustancial, el europeísmo constituye el pilar fundamental del *Nomos*. Si, como Fernández Sebastián ha recordado, Balmes y Donoso son capaces de integrar el concepto de civilización en el conservadurismo reaccionario, Schmitt, con el *Nomos de la Tierra*, le da a Europa una posición privilegiada en uno de los idearios más atractivos del pensamiento conservador y reaccionario de los últimos sesenta años<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Feres (2014: 211): «La importancia de las contribuciones de Balmes y Donoso a una reelaboración sustancial del concepto de civilización reside en que permiten una reapropiación de las tradiciones ilustrada y liberal doctrinaria desde las filas del conservadurismo reaccionario».

En cualquier caso, la imagen de Europa que Schmitt construye es incómoda para el europeísmo tradicional. El de Schmitt no se sostiene sobre un discurso universalista. Como historiador idiosincrásico de la modernidad europea, Schmitt combinará realismo político y europeísmo. En la elaboración del *Nomos*, Europa se identificará con el imperialismo europeo, con el dominio que Europa ejerce sobre el planeta durante la Modernidad. Con acierto, Massimo Fichera ha descrito a Schmitt como uno de los primeros teóricos de la globalización (Fichera, 2015: 168). Si para Schmitt el derecho internacional solo es posible como conciencia de la globalidad, su novedad puede ser relativizada dado que su objetivo es tradicional. Schmitt quiere dar una nueva visión y perspectiva a la convicción fundamental del imperialismo: el derecho de Europa a dominar y extenderse por toda la Tierra. El objetivo fundamental del *Nomos* consiste en explicar y aprobar la expansión de Europa por el mundo. Como ha escrito Galli, para Schmitt Europa «era [...] el centro del mundo, no la tierra de los derechos» (2011: 27).

El imperialismo solo fue posible cuando la Tierra gozó de un orden global. Para este fue necesario que se conocieran con certeza los límites y las dimensiones de la Tierra. ¿En qué consiste este primer orden global de la Tierra? Para Schmitt, la oposición entre mar y tierra sirve para explicar la estructura de este primer ordenamiento global. El mar es absolutamente libre y no conoce de suyo ninguna ley. Si Inglaterra lo domina, se debe a una cuestión fáctica, a una capacidad técnica o a una identificación existencial, no a una legitimidad jurídica. A pesar de que los lectores de Schmitt están acostumbrados a la importancia de esta oposición, el mar es el telón de fondo que explica el europeísmo imperialista. Sin mar, sin conocimiento del globo, el imperialismo no habría sido posible, pero la libertad del mar no es el único factor determinante de la estructura jurídica del imperialismo.

Sobre la oposición mar y tierra, se construyen los diferentes estatus de la tierra los que explican la superioridad de Europa. En primer lugar, está la tierra europea, la cual se ha configurado en Estados. En segundo lugar, se encuentra la tierra no europea, especialmente la subsahariana y la americana, como tierras libres para los Estados europeos. Esta libertad no es, sin embargo, la misma que la del mar. Si el mar es en esencia libre y no dominable, la libertad que se atribuye a la tierra significa que libremente puede ser tomada y ocupada por uno de los países europeos. La tierra europea puede dominar a la libre tierra no europea. Una vez ocupada esta tierra por un europeo, esta tierra dejará de ser libre. Por lo tanto, el europeísmo de Schmitt se construye sobre esta fundamental asimetría entre tierra europea y no europea (pero para europeos).

En el *Nomos*, Schmitt responderá de modo explícito a una objeción planteada por Francisco de Vitoria en sus *Relecciones* sobre el diferente estatus entre europeo y no europeo. El pensador dominico considera que el descubrimiento

no concede ninguna legitimidad a los españoles. Si el mero descubrimiento constituyese el título de legitimidad, en caso de que los indios hubieran llegado a costas europeas, entonces aquellos gozarían de un derecho para dominarlos: «Un título jurídico semejante [...] no les sirve a los españoles en mayor grado que si, por el contrario, los indios nos hubiesen descubierto a nosotros» (Schmitt, 1979: 105). Schmitt rechazará el argumento de Vitoria porque en el mismo hecho de que los europeos llegarán a América hay una normatividad y una justificación de la superioridad europea.

Para Schmitt, es fundamental que los indios no solo no viajaron hasta España, sino que, a diferencia de los españoles, jamás hubieran sido capaces de atravesar el océano en sentido oriental. Schmitt argumentará que la superioridad científica ha permitido los viajes de los europeos. Describirá la modernidad como una situación histórico-espiritual que hacía del descubrimiento un título jurídico. Por este motivo, los españoles, a diferencia de los vikingos que pudieron arribar antes a tierras americanas, gozan de derecho para gobernar América. A pesar de que podemos suponer que, para Schmitt, la superioridad histórico-espiritual de Europa puede justificarse por muchos motivos, es necesario recordar que en el *Nomos* solo recurrirá a la desproporción científica entre europeos y no europeos.

Hasta este momento la justificación del imperialismo europeo es poco original y, si se recuerda el antirracionalismo del joven Schmitt, puede parecer poco convincente. Sin embargo, existe un punto en que es capaz de dar una imagen original del imperialismo europeo. Schmitt no solo justifica la expansión de Europa por toda la Tierra a través de sus avances científicos. Europa tiene derecho a dominar el resto del planeta por haber sido capaz de un extraordinario resultado político. Este beneficio se diferencia del habitualmente reconocido: el imperialismo no ha hecho a Europa más cosmopolita ni más próspera —lo que Schmitt tampoco pone en duda—, sino sobre todo ha hecho que Europa haya alcanzado un modo de convivencia política superior. Este punto es fundamental para pasar de una concepción nacionalista de Europa a una consideración en que el gran espacio Europa es superior a sus componentes nacionales. El imperialismo ha elevado los niveles de la existencia política de todos los países que componen Europa.

¿En qué consiste este progreso? Por primera vez en la historia, Europa habría conseguido limitar la guerra de exterminio. De modo excepcional en su corpus, Schmitt recurrirá a una terminología del progreso para evaluar este resultado. La acotación de la guerra europea constituirá un «verdadero progreso», «una hazaña europea», una «gran hazaña», un «hecho siempre de nuevo sorprendente» y hasta un «milagro» y una «obra de arte de la razón humana» (Schmitt, 1979: 157, 158, 160, 170 y 173). En las condiciones de comienzos del XVI, era absolutamente imprevisible que se pudiera evitar este tipo de

guerra. Por un lado, la posibilidad existía al haberse establecido las dimensiones de la Tierra. Por otro, circunstancialmente, esta acotación era especialmente difícil de alcanzar en un momento político en que se había roto la unidad europea, tanto política (el imperio) como religiosa (el cristianismo). Dada la jurisdicción limitada del papa y del emperador, es tan admirable como imprevisible que una Europa con religiones diferentes y reyes que no reconocen a ningún superior fuese capaz de moderar y humanizar la violencia bélica.

¿Cómo se puede describir políticamente esta Europa sin guerras de exterminio? Sería incorrecto de calificarla de época pacífica. Sin guerras de exterminio, podían librarse muchas guerras en territorio europeo. Más aún, al ser la guerra una atribución natural de la soberanía estatal, pudieron existir en esta época un número mucho mayor de conflictos bélicos. Schmitt recuerda que la reducción de la violencia en la modernidad europea es más cualitativa que cuantitativa: más guerras, pero de menor capacidad destructiva. En Europa, se da una guerra acotada. Puede haber guerras, pero no son de exterminio. Europa ha sido capaz de formalizar y limitar la guerra. ¿En qué consiste esta limitación? Al reconocerse como justos enemigos, los Estados saben que, después de la guerra, no podrán ser aniquilados.

Sin embargo, esta paz europea se construye sobre una asimetría. La guerra acotada solo se practica en Europa, mientras que en el resto de la Tierra los europeos combatirán guerras de exterminio. Para que la limitación fuera posible en Europa, era necesario un espacio en que se pudiera descargar esta violencia ilimitada. Existe una relación necesaria entre espacio con guerra limitada y espacio con guerra ilimitada:

Como justificación práctica, podía aducirse que la delimitación de una zona bélica libre significaba una exoneración para el ámbito del derecho público europeo, como esfera de paz y de orden, que de este modo no era amenazado tan directamente por los acontecimientos más allá de la línea como en el caso de que tal delimitación no hubiera existido. El establecimiento de una zona bélica extraeuropea servía pues a la acotación de la guerra europea y este es su sentido y justificación para el derecho de gentes (Schmitt, 1979: 91).

Sin el espacio extraeuropeo donde se da rienda suelta a la violencia total, no habrían sido posibles las guerras sin exterminio que distinguen a la experiencia europea.

De este modo, la paz y acotación europea no deben entenderse como el primer paso hacia una acotación y limitación universal de la violencia bélica. Se trata de una acotación completa, no del primer paso a un mundo sin violencia. La posibilidad de que los Estados europeos batallen de manera moderada en un determinado espacio depende de que puedan hacer la guerra de

modo desenfrenado en otras partes del planeta. Más que un adentro y un afuera del orden internacional, Schmitt insistirá en que el orden se divida en lugares donde la guerra se da de modo acotado y lugares donde se batalla de manera ilimitada. De esta manera, la consecuencia de que se reconozcan como Estados a formas políticas no europeas no significará la limitación universal del ejercicio bélico. Por el contrario, la consecuencia de que se haya perdido la distinción entre Estado europeo y Estado no europeo será la causa de que la guerra de exterminio vuelva a Europa tras haberla alejado durante toda la modernidad. Sin la asimetría que beneficia a Europa, no se extenderá por todo el planeta la guerra acotada, sino que la guerra total volverá a Europa.

Aunque haya adoptado un tono nostálgico y laudatorio, Carl Schmitt no tendría problemas en reconocer que este orden internacional se construye sobre un fundamental egoísmo, el cual además tiene un éxito limitado: la superioridad de Europa no pacifica la Tierra, sino una parte de ella. Más allá de la retórica con que aprueba el orden mundial impuesto por Europa, su postura es más la de quien reivindica un orden concreto, pero perfectible, más que un orden perfecto absolutamente modélico. Se trata de un europeísmo a la vez egoísta y realista. La acotación de la violencia no aparece en Schmitt como un primer paso para construir un Estado que acabe con la violencia, sino como una obra irreplicable de la prudencia política que, cuando se pierde de vista, puede permitir el regreso de la violencia indiscriminada de las guerras de exterminio.

#### IV. DEL TIBIO ANTIEUROPEÍSMO AL INACEPTABLE GRAN ESPACIO EUROPEO

Como Manuela Ceretta ha recordado, en pensadores antirrevolucionarios (De Maistre o Bonald) se podría descubrir la primera y paradójica defensa del europeísmo. Considerarán que Europa es «la primera víctima de la Revolución francesa» (Ceretta, 2018: 42). Posturas como las de Donoso y Balmes demuestran que en la tradición intelectual antirrevolucionaria los ideales europeos se vieron de modo habitual de modo más ambivalente que negativo (Martín de la Guardia, 2015). Schmitt recorre un camino similar: participará de esta ambivalencia para acabar en una apología, tardía y políticamente inaceptable.

Las primeras apariciones del concepto Europa en la obra de Schmitt lo hacen polémico en dos sentidos. En primer lugar, Schmitt lo ataca y lo defiende sin haber definido de modo estable por qué denigrarla y por qué admirarla. A veces, Europa se identificará con un liberalismo sin política, otras con el orden, la racionalidad y el antianarquismo. Estas consideraciones no se

pueden considerar directamente aprobatorias porque, en el momento en que las formula, Schmitt está lejos de tener una imagen racional del orden político. La compleja situación del concepto de Europa en el corpus de Schmitt informa de una característica particular de su pensamiento: no hace falta que un concepto esté completamente perfilado para que adquiera centralidad en su propuesta teórica. En Europa se repite la mezcla de indefinición y relevancia que caracteriza a otros conceptos centrales de su pensamiento. Los conceptos de teología política o de lo político, a pesar de su importancia, no están perfilados de manera definitiva. Antes de que Schmitt asignara en el *Nomos de la Tierra* una definición estable de Europa, esta representaba ya un papel fundamental. Sin la crítica a Europa como liberalismo universalizante no se entendería cabalmente el mensaje de *El concepto de lo político*. Sin un concepto racionalista de Europa, las páginas finales de *Catolicismo romano y forma política*, en las que invita a la Iglesia católica a rechazar la revolución rusa e inclinarse por la Europa Occidental, carecerían de justificación. Si hubiera que resumir este ambivalente papel de Europa en la obra de Schmitt en una frase, esta sería la siguiente: Europa es una forma sin homogeneidad (no política), pero con enemigos. Europa es política a pesar de sí misma: aunque no quiera identificarse a través de la enemistad, Europa queda definida por ella, pues sí es objeto de enemistad.

Si hasta la década de los cuarenta Europa aparece a la vez como amiga y enemiga en el pensamiento de Schmitt, desde entonces y de modo consistente el viejo continente se convierte en la medida de orden del planeta. Europa es admirable por haber constituido el primer, y también el último, ordenamiento global. Se trata de una medida tan inverosímil como estéril. En el momento en que Schmitt recuerda que el planeta solo conoció un orden cuando adoptó como medida a Europa, esta ha perdido ya todo valor político. El *Nomos* es una medida, pero retrospectiva y nostálgica, más que prospectiva y futura. De modo excepcional, Schmitt se inspira en una terminología decididamente progresista para subrayar la importancia de estos logros. Es un extraño progresismo en cualquier caso. Se alaba un progreso que fue y que es imposible que se extienda hacia el futuro.

Después de haber examinado los meandros que recorren los pensamientos de Schmitt sobre Europa, es necesario hacerse la siguiente pregunta: ¿sirven estas consideraciones para entender la Europa contemporánea? Con la estructura de este orden, ¿podrán construirse las relaciones internacionales futuras? Me inclino a responder de modo negativo a estos dos interrogantes. De este modo, mi perspectiva está más cerca de Merhing que de Müller o McCormick. Europa aparece como el polo privilegiado de una enorme asimetría. A su protegido e hiperseguro territorio se le regala un planeta que está a su servicio. Hoy en día esta postura es inaceptable para todas las superpotencias o los grandes

superespacios, tanto europeos como no europeos. *De jure*, la comunidad de naciones no tiene herramientas para justificar esta asimetría, aunque la situación histórica incline a ello *de facto*. Además, en un momento en que Europa ha dejado de ser una superpotencia, privilegiar a otro superespacio sería directamente amenazante y problemático para la misma Europa. El principio básico de la teoría política schmittiana —aplicable en el plano nacional como en el internacional— de que todo orden se construye sobre una asimetría es simplemente inaceptable para el derecho internacional y para la situación geoestratégica de Europa. Al igual que en la época de Schmitt, la comprensión de la política internacional prefiere antes el desorden a un orden construido sobre la asimetría. La gran pregunta que hace el pensamiento schmittiano a la teoría de las relaciones internacionales es la siguiente: ¿plantearse un orden internacional sin asimetría es tan contradictorio como intentar pensar un círculo cuadrado?

Existe, sin embargo, un aspecto de la reflexión de Schmitt sobre Europa que puede ser útil para la construcción política de Europa. En su reflexión sobre Europa, Schmitt es capaz de encontrar un contenido concreto y sustancial para Europa. Esta Europa es nostálgica, es imperialista, pero también es real y concreta, algo más que un proyecto puramente universalista o un deseo utópico. Se trata de una Europa imperial que tiene por misión crear el planeta para luego imponerle su sistema: una economía libre con soberanías políticas impermeables para los diferentes Estados nación europeos. Sin este contenido concreto, sin esta identidad existencial, Europa se convierte en una palabra inane de retórica política. Sin un vínculo con un contenido concreto, el universalismo europeo acaba siendo derrotado por modos de entender la política más directos y concretos. Esta ausencia de concreción en el proyecto político europeo explica la actual situación de la Unión Europea, derrotada por visiones de la nación románticas y unilaterales. La pregunta que la teoría de Schmitt hace sobre Europa es tan compleja como la que hacía al orden internacional: ¿cuál puede ser ese contenido concreto que pueda dar identidad política a Europa?

### **Bibliografía**

- Ceretta, M. (2018). European fears and the French Revolution: Was there a turning point? *De Europa*, 1, 41-50.
- Feres, J. (2014). Civilización. En J. Fernández Sebastián (dir.). *Diccionario político y social del mundo americano. Conceptos políticos fundamentales 1770-1870*. Madrid: Universidad del País Vasco; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fichera, M. (2015). Carl Schmitt and the new world order. A view from Europe. En M. Arvidsson, L. Brännström, L. y P. Minkinen, P. (eds.). *The Contemporary Relevance of Carl Schmitt: Law, Politics, Theology* (pp. 165-178). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315742243-12>.

- Galli, C. (2010). *Genealogia della politica: Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*. Bologna: Il Mulino.
- (2011). Schmitt e Hobbes: una strana coppia? En C. Schmitt. *Sul Leviatano* (pp. 7-32). Bologna: Il Mulino.
- Holmes, S. (1993). *The Anatomy of Antiliberalism*. Harvard: Harvard University Press.
- Knecht, D. (2017). *Fascism, Liberalism and Europeanism in the Political Thought of Bertrand de Jouvenel and Alfred Fabre-Luce*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9789048533305>.
- Martín de la Guardia, R. (2015). *El europeísmo. Un reto permanente para España*. Madrid: Cátedra.
- McCormick, J. (2003). Carl Schmitt's Europe: Cultural, Imperial, and Spatial Proposals for European Integration, 1923-1955. En C. Joerges y N. Singh Ghaleigh (eds.). *Darker Legacies of Law in Europe. The Shadow of National Socialism and Fascism over Europe and its Legal Traditions* (pp. 133-141). Oxford-Portland: Hart Publishing.
- Mehring, R. (2009). *Carl Schmitt: Aufstieg und Fall*. München: C. H. Beck.
- Muller, J. W. (2000). Carl Schmitt and the Constitution of Europe. *Cardozo Law Review*, 21, 1777-1795.
- Saralegui, M. (2016). *Carl Schmitt pensador español*. Madrid: Trotta.
- Schmitt, C. (1952). Donoso Cortés, en Berlín. En *Interpretación europea de Donoso Cortés* (pp. 97-126). Madrid: Rialp.
- (1979). *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del «Jus publicum europaeum»*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1995). Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde ächte: Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht. En C. Schmitt (ed.). *Staat, Großraum, Nomos* (pp. 269-371). Berlin: Duncker und Humblot.
- (1996). Teorías antirracionalistas del empleo directo de la violencia. En *Sobre el parlamentarismo* (pp. 83-97). Madrid: Tecnos.
- (1998). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- (2011). *Catolicismo romano y forma política*. Madrid: Tecnos.
- (2014). Völkerrechtliche Formen des modernen Imperialismus. En *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles 1923-1939* (pp. 111-123). Berlin: Duncker und Humblot. Disponible en: <https://doi.org/10.3790/978-3-428-54327-4>.



# LA VULNERACIÓN DEL *IUS IN OFFICIUM* EN LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 150 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y 129 DEL REGLAMENTO DEL SENADO<sup>1</sup>

The infringement of *ius in officium* in the application  
of the articles 150 RCD and 129 RS

M.ª PILAR GARCÍA ROCHA

Universidad de Murcia  
pilar.garcia.rocha@um.es

## Cómo citar/Citation

García Rocha, M.ª P. (2020).  
La vulneración del *ius in officium* en la aplicación de los arts. 150 RCD y 129 RS.  
*Revista de Estudios Políticos*, 187, 209-231.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.08>

## Resumen

En este artículo se analiza uno de los mayores riesgos de la aplicación del procedimiento legislativo en lectura única: la eventual violación del *ius in officium* del parlamentario. Se procede a examinar las dos posibles quiebras de este derecho fundamental estudiando, de una parte, el derecho a no tramitar una iniciativa legislativa en lectura única si no concurre alguno de los presupuestos habilitantes establecidos en los arts. 150 del Reglamento del Congreso y 129 del Reglamento del Senado; y de otra, el derecho a presentar enmiendas al articulado en esta vía procesal extraordinaria. Acometemos un riguroso examen de los rasgos esenciales de estos derechos y de las condiciones en las que puede tener lugar su eventual quiebra. Finalmente se pone de relieve la improcedente vinculación establecida en la reciente jurisprudencia

---

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

del Tribunal Constitucional entre las mayorías parlamentarias con las que se decide este tipo de tramitación y la posibilidad de presentar enmiendas al articulado.

### **Palabras clave**

Lectura única; quiebra del *ius in officium*; procedimiento legislativo adecuado; enmiendas al articulado; mayorías parlamentarias.

### **Abstract**

In this article we analyse one of the most complex aspects of the legal framework in single readings: the infringement of MPs *ius in officium* in the process of a legislative initiative using this abbreviated procedure. We will examine two possible violations of this fundamental right, studying, on one hand, the right not to process a legislative initiative in a single reading if some or any of the enabling circumstances established in articles 150 of the Rules of Congress of Deputies and 129 of the Rules of the Senate have not been met, and also, the right to present amendments to the article in this extraordinary process. In relation to this second case, we undertake a rigorous examination of the essential features of this right and the conditions in which its eventual violation may take place. Finally, we will highlight the inappropriate link established in the recent jurisprudence of the Constitutional Tribunal between parliamentary majorities which decide this type of process and the possibility of presenting amendments to the articles.

### **Keywords**

Single reading; infringement of *ius in officium*; adequate legislative procedures; amendments to the article; parliamentary majorities.

## SUMARIO

---

I. LA CONFIGURACIÓN GENERAL DEL *IUS IN OFFICIUM* DEL PARLAMENTARIO Y SU PROYECCIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. II. LAS DOS POSIBLES QUIEBRAS DEL *IUS IN OFFICIUM* EN LA TRAMITACIÓN DE LAS INICIATIVAS EN LECTURA ÚNICA: 1. Primera dimensión: el derecho del parlamentario al procedimiento legislativo adecuado. 2. Segunda dimensión: el derecho del parlamentario a presentar enmiendas al articulado en los procedimientos en lectura única: 2.1. *Los rasgos esenciales del derecho a la enmienda.* 2.2. *Las condiciones de su eventual quiebra en los procedimientos legislativos en lectura única.* 2.3. *La impropcedente vinculación entre las mayorías con las que se decide este tipo de tramitación y la posibilidad de presentar enmiendas al articulado.* III. UNA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LOS USOS PARLAMENTARIOS. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. LA CONFIGURACIÓN GENERAL DEL *IUS IN OFFICIUM* DEL PARLAMENTARIO Y SU PROYECCIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Como es bien conocido, el llamado *ius in officium* del parlamentario que recoge el art. 23.2 de la Constitución Española (CE) ha sido objeto de numerosos estudios por parte de la doctrina (Alexy, 2014; Arruego, 2005; García Roca, 1999; Fossas, 1993; Jiménez, 1997; Pulido, 1992; Schmitt, 2008; Biglino Campos, 1993), y desarrollado ampliamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 3 de noviembre; 205/1990, de 13 de diciembre; 107/2001, de 23 de abril; 177/2002, de 14 de octubre; 361/2006, de 18 de diciembre), lo que ha ido configurando y concretando sus contenidos esenciales durante estas décadas (Torres, 1998; Cobreros, 1991).

De todas esas aportaciones doctrinales y jurisprudenciales señalamos en los siguientes párrafos solo aquellas que interesan a nuestro análisis, esto es, aquellas que tienen que ver con la proyección que este derecho fundamental de los parlamentarios tenga sobre su participación en los procedimientos legislativos en general, y sobre el procedimiento legislativo abreviado en lectura única en particular. Así debemos destacar:

En primer lugar, que el derecho a «acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes» que establece el art. 23.2 CE, incluye no solo el derecho al *acceso* a los cargos

públicos representativos, sino también el derecho a *mantenerse en ellos y a desempeñarlos* en los términos en que la ley señale en cada caso. No pudiendo el legislador, en la concreción de tales desarrollos, vaciar de contenido esencial la función del representante, estorbarla o dificultarla mediante obstáculos artificiosos, o colocar a unos representantes y a otros en discriminatoria posición jurídica, puesto que «si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se deba colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión» (STC 32/1985, de 20 de septiembre).

En segundo lugar, este derecho se cimenta, a su vez, en lo dispuesto por el art. 1 CE, esto es, en la existencia de una democracia plural y una forma de gobierno parlamentaria. Lo que significa que la formación de la voluntad de las Cámaras debe responder siempre al principio mayoritario, pero sin olvidar la obligada protección de los derechos de las minorías. Así, el ejercicio de la función legislativa por parte de los representantes de los ciudadanos constituye «la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático», resultando, pues, el normal desempeño de esta principalísima función del parlamentario y de los derechos y deberes que la acompañan «una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» (STC 10/2016, de 1 de febrero)<sup>2</sup>.

En tercer lugar, señalar, además, que el contenido del derecho del parlamentario recogido en el art. 23.2 CE se encuentra en íntima conexión con el apartado primero que le precede: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». De modo que son «primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» (SSTC 96/2019, de 15 de julio; 10/2018, de 5 de febrero; 38/1999, de 2 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 177/2002, de 14 de octubre; 202/2014, de 15 de diciembre; 40/2003, de 17 de febrero). Como ha destacado acertadamente la doctrina más autorizada (Fossas, 1993: 69) «la conexión entre los dos apartados del art. 23 CE tiene [...] una importancia decisiva en la doctrina constitucional del derecho de participación política y, consecuentemente, en la

<sup>2</sup> Véase sobre el particular, García-Escudero (2007: 27 y ss., 2009: 79 y ss.); García Roca (2014: 24 y ss.); Gómez Lugo (2019: 389 y ss.).

configuración del derecho de acceso a los cargos públicos, puesto que en ella [...] el Tribunal Constitucional ha encontrado los cimientos para iniciar la construcción de un verdadero *status* del representante». Así, pues, prácticamente cualquier vulneración del art. 23.2 CE lo será también —y a su través— del art. 23.1 CE.

En cuarto lugar, advertimos que de forma inequívoca se desprende de la literalidad del inciso final del propio art. 23.2 CE que estamos ante un derecho de configuración legal. Corresponde, pues, a la ley, en este caso a los reglamentos parlamentarios, «ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos públicos, pasando aquellos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el estatus propio de cada cargo, con la consecuencia de que sus titulares podrán defender, al amparo del art. 23.2 CE, el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por los actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran» (SSTC 27/2000, de 31 de enero; 36/2014, de 27 de febrero; 224/2016, de 19 de diciembre). Su calificación, pues, como derecho de configuración legal «significa lisa y llanamente que se habilita al legislador, desde la propia Constitución, para delimitar el ámbito del derecho, sin mellar su contenido esencial» (STC 225/1992, de 14 de diciembre)<sup>3</sup>, esto es, el reglamento parlamentario no puede conculcar «el núcleo de los derechos y facultades de los representantes o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante» (STC 110/2019, de 2 de octubre).

Y ese margen de libertad que la Constitución otorga al reglamento parlamentario para regular el ejercicio de este derecho y, muy en particular, su proyección sobre la participación de los representantes en los procedimientos legislativos es —en conexión con la tantas veces aludida remisión *in toto* a los reglamentos parlamentarios del régimen de los procedimientos legislativos recogida en el art. 89.1 CE— muy amplio.

<sup>3</sup> A este respecto, cabe distinguir, siguiendo a Fossas (1993: 132-133), entre los planos de legalidad y constitucionalidad de este derecho fundamental. Así, afirma este autor que «en el plano de la legalidad se mueve el derecho material de acceso y ejercicio del cargo, porque sin los requisitos que establece la norma infraconstitucional no puede ejercerse tal derecho. En el plano de la constitucionalidad se mueve el derecho fundamental a la igualdad en el *totum* acceso/permanencia/ejercicio que garantiza a todo ciudadano unos requisitos legales no discriminatorios y pone a su disposición los mecanismos contra los actos de los poderes públicos (de creación, aplicación e interpretación de los requisitos) que conculquen la integridad del objeto del derecho fundamental. El mecanismo por excelencia será el que abre la posibilidad de llevar a cabo una acción impugnatoria de la actuación pública contraria al derecho a la igualdad y permite reestablecer su integridad».

No obstante, se trata de una habilitación sujeta, lógicamente, a límites constitucionales: las normas reglamentarias que regulen los requisitos y condiciones de ejercicio de este derecho, así como sus actos de aplicación, son revisables por el Tribunal Constitucional «no solo por la quiebra de la igualdad, sino por cualquier otro género de inadecuación a su contenido esencial, [...] pues, de lo contrario, los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria» (STC 24/1990, de 15 de febrero). De ahí el carácter decisivo, a nuestros efectos, del régimen establecido por los arts. 150 RCD y 129 RS, así como de su correcta interpretación y aplicación por los órganos rectores de ambas Cámaras.

Pese a todo ello, en quinto lugar señalamos que no cualquier acto de los órganos parlamentarios que infrinja la legalidad del *ius in officium* resultará 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» (STC 38/1999, de 22 de marzo). Dicho de otro modo, la Constitución en su art. 23.2 no otorga la condición de derecho fundamental —accionable, por tanto, en amparo ante el Tribunal Constitucional— a todos los derechos y facultades del estatuto legal del parlamentario, «sino tan solo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno» (STC 109/2016, de 7 de junio). Además, la apreciación de la vulneración del derecho fundamental por infracción de la legalidad parlamentaria y la afectación o no del núcleo esencial de la función representativa debe ser valorada caso por caso<sup>4</sup>.

¿Y cuáles son, entonces, los contenidos esenciales de este derecho fundamental?, ¿esos elementos nucleares de la función representativa protegidos por el art. 23.2 CE en relación con la participación de los parlamentarios en los procedimientos legislativos? La jurisprudencia constitucional ha reconocido alguno más<sup>5</sup>, pero por lo que hace al objeto de nuestro análisis, dos son los

---

<sup>4</sup> Véase, al respecto, STC 119/2011, de 5 de julio: «La aplicación de esta doctrina exige, para apreciar la vulneración aducida por los recurrentes, en primer lugar, examinar si ha existido una infracción de la legalidad parlamentaria para, posteriormente, analizar si, en su caso, dicha infracción, además, ha afectado al núcleo de su función representativa».

<sup>5</sup> Véase, el derecho a la iniciativa legislativa, a la participación en los debates y el derecho a votar los acuerdos que adopten las Cámaras. Sobre el particular, STC 119/2011, de 5 de julio: «El *ius in officium* afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función, sino

contenidos relevantes a destacar: el derecho al procedimiento legislativo adecuado y el derecho a presentar —debatir y votar— enmiendas<sup>6</sup>.

Así, por un lado, el Tribunal Constitucional ha afirmado —en pocas ocasiones, pero muy claramente— que «en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye, en principio, una manifestación relevante del *ius in officium* del representante», por lo que debe considerarse perteneciente «al núcleo duro de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas [...] se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución Española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados» (STC 118/1999, de 28 de junio; y ATC 85/2006, de 15 de marzo). Y, por otro lado, y de manera mucho más reiterada, también ha dispuesto que el derecho de enmienda «no es un mero derecho reglamentario, sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE [...]» (SSTC 119/2011, de 5 de julio; 96/2019, de 15 de julio).

Es por todo ello que, a continuación, nos dedicaremos al análisis de estas dos dimensiones del núcleo esencial del *ius in officium* del parlamentario, en la medida en que la vulneración de cualquiera de ambos contenidos sí podría llevarnos a un escenario de inconstitucionalidad y nulidad radical de la ley aprobada en lectura única. En otras palabras, las quiebras del contenido esencial constitucionalmente garantizado por el art. 23.2 CE pueden tener lugar bien porque los órganos de las Cámaras decidan tramitar una iniciativa legislativa por la vía del procedimiento abreviado en lectura única sin que

---

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 [...], interviniendo en la mejora de los textos mediante la introducción de enmiendas y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho a voto».

<sup>6</sup> No ocurriría tal vulneración en la situación contraria, esto es, en el caso de que pudiera proceder el trámite en lectura única al concurrir alguno de los presupuestos habilitantes y alguna de las Cámaras optara por el procedimiento legislativo ordinario completo: en primer lugar, por el carácter potestativo que tiene la tramitación en lectura única (las Cámaras «podrán acordar» esa tramitación abreviada, según la literalidad de los artículos 150 RCD y 129 RS); y en segundo lugar, y en todo caso, porque a través de la vía del procedimiento legislativo ordinario, si bien se podrían llevar a cabo actos parlamentarios prescindibles o redundantes, no estaríamos nunca ante una limitación de facultades de los parlamentarios.

concurran los presupuestos habilitantes establecidos en los reglamentos del Congreso y del Senado, por vulneración del *derecho al procedimiento legislativo reglamentariamente adecuado*, por no conceder apertura para la tramitación de enmiendas —en el Congreso de los Diputados—, o por vulneración del *derecho a la enmienda* de los parlamentarios al inadmitir indebidamente alguna enmienda cuando una iniciativa vaya a tramitar en lectura única.

En último lugar, hemos de tener siempre presente que la tanto la vulneración del derecho al procedimiento adecuado, como la vulneración del derecho a presentar y tramitar la enmienda, para que derivaran en inconstitucionalidad y nulidad de la ley correspondiente habrían de haber tenido un impacto tal en el procedimiento legislativo en cuestión que se hubiera visto alterado «de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras» (STC 103/2008, de 11 de septiembre. Véase, en el mismo sentido, SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 44/2015, de 5 de marzo), que es, en último término, lo que el art. 23.2 CE y sus concordantes en la propia Constitución y en los reglamentos parlamentarios pretenden proteger. En recientes palabras del propio Tribunal Constitucional, estas vulneraciones solo tendrán «relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario» (STC 143/2016, de 19 de septiembre).

## II. LAS DOS POSIBLES QUIEBRAS DEL *IUS IN OFFICIUM* EN LA TRAMITACIÓN DE LAS INICIATIVAS EN LECTURA ÚNICA

### 1. PRIMERA DIMENSIÓN: EL DERECHO DEL PARLAMENTARIO AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ADECUADO

Como hemos afirmado líneas atrás, el derecho del parlamentario a que las iniciativas legislativas se tramiten por el procedimiento adecuado, entendiéndose como tal en este caso el procedimiento que decidan la Mesa y el Pleno (oída la Junta de Portavoces) conforme a los supuestos habilitantes establecidos en el reglamento —no necesariamente el que pudiera pretender el sujeto que presenta la iniciativa (Arce, 1996: 227)<sup>7</sup>—, es uno de los contenidos

<sup>7</sup> «La calificación de los escritos y documentos parlamentarios por los órganos rectores de las Cámaras solo podría alterar la que el propio autor del escrito o documento haya hecho cuando efectivamente pueda apoyar esta rectificación en algún precepto



relevantes que constituyen el núcleo esencial del derecho fundamental *ex art. 23.2 CE*<sup>8</sup>. Reconocimiento expreso en los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional y así ha sido recogido también por la doctrina mayoritaria<sup>9</sup>, que ha venido a destacar, además, la triple dimensión de este derecho en su concepción más amplia: el derecho a la calificación de la iniciativa, el derecho a su admisión a trámite y el derecho a una tramitación por el cauce procedimental adecuado, todo ello, lógicamente, conforme al reglamento de la Cámara<sup>10</sup>.

Evidentemente, calificación y admisión a trámite de la iniciativa son actos íntimamente conectados que condicionan de manera decisiva, a su vez, la decisión de vehicular la iniciativa presentada por un procedimiento legislativo u otro<sup>11</sup>. Asimismo, se ha señalado que este vicio procedimental debe ser

---

reglamentario (STC 99/1987, de 11 de junio). Esta primera regla es, me parece, difícilmente impugnabile, por cuanto el derecho a que se proceda de diputados y grupos no comprende el derecho al procedimiento que se pretenda, sino únicamente el derecho al procedimiento reglamentariamente adecuado, de modo que, por eso mismo, cuando nada en el reglamento parlamentario indique que el propuesto por el autor del escrito a tramitar no es el procedimiento adecuado no habrá posibilidad de seleccionar otro en su lugar».

<sup>8</sup> Véase, García-Escudero (2012: 58 y ss., 2011:14 y ss.).

<sup>9</sup> Véase, por todos, Gómez (2019: 415-416): «Efectivamente, la inobservancia de los límites procedimentales, en general, y del procedimiento adecuado establecido, en particular, puede ser constitutiva de un vicio *in procedendo*, pero también de una lesión del derecho de acceso a cargo representativo del artículo 23.2 CE en su vertiente del derecho a tramitar las iniciativas conforme al procedimiento previsto por las normas constitucionales y el reglamento parlamentario».

<sup>10</sup> El Tribunal Constitucional ha insistido muy recientemente en que el derecho al procedimiento adecuado no equivale, ni mucho menos, al derecho al procedimiento solicitado por quien presenta la iniciativa legislativa —ni aun en el caso de que existiera mayoría parlamentaria favorable en el Pleno— «sin examen ni control previo alguno» por la Mesa de la Cámara, conforme a las condiciones establecidas en el artículo 150 RCD (STC 110/2019, de 2 de octubre).

<sup>11</sup> Véase, Gómez (2009: 13): «La justificación de esta extensión del derecho a tramitar iniciativas legislativas conforma al procedimiento adecuado incorporando estas atribuciones es obvia: para dotar de efectividad al mismo, y no vaciarlo de contenido, es necesario que la Mesa califique el texto, lo admita a trámite y decida el procedimiento conforme al cual lo tramitará. Se trata de actos conexos en el sentido de que para decidir la tramitación previamente se ha debido calificar la propuesta y admitirla a trámite. Asimismo, para garantizar la efectividad del derecho la Mesa debe llevar a cabo un correcto desempeño, y no extralimitarse, de sus potestades al calificar, admitir y decidir la tramitación. Es precisamente durante esta intervención del órgano de

determinante para la conformación de la voluntad de la Cámara<sup>12</sup>, si lo que se pretende es la declaración de nulidad del mandato legislativo aprobado por el Parlamento a través de un cauce improcedente<sup>13</sup>. Extremo este que deberá haber sido denunciado ya en sede parlamentaria por los interesados, a quienes, además, les corresponde la carga de la prueba, lo que impide en muchos casos el éxito de tales pretensiones.

De este modo, en la mayoría de las ocasiones el Tribunal Constitucional ha entendido que no son decisivas para la correcta conformación de la voluntad de las Cámaras las irregularidades relativas al procedimiento legislativo que le han sido alegadas. Así, por ejemplo, en la STC 176/2011, de 8 de noviembre, dictaminó como no relevante que la toma de la decisión relativa a la tramitación de un proyecto de ley orgánica en lectura única se adoptara en una sesión plenaria de carácter extraordinario (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 102/2012, de 8 de mayo; 209/2012, de 14 de noviembre; 36/2013, de 14 de febrero).

Por el contrario, encontramos muy pocos ejemplos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de vicios *in procedendo* vinculados con esta concreta vertiente del *ius in officium* que hayan dado lugar a la declaración de inconstitucionalidad de la norma afectada. Tal fue el caso —excepcional pero muy relevante— de la STC 10/2018, de 5 de febrero, que estimó el Recurso de Amparo 4304-2017 interpuesto por diputados del Grupo Socialista del Parlamento de Cataluña contra la decisión de la Mesa de la Cámara de inadmitir la solicitud del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre la Proposición de Ley del Referéndum de Autodeterminación.

El Tribunal Constitucional en este caso entendió que «la posibilidad de pedir dicho dictamen no puede ser suprimida por la Cámara sin merma de la integridad del propio procedimiento legislativo y a la vez de los derechos de los representantes a ejercer esta concreta facultad que la ley les confiere y que se incorpora a su estatus jurídico-constitucional». En consecuencia, el Tribunal

---

dirección cuando puede plantearse la trasgresión del derecho por parte del poder público», y Fernández (2018: 2017 y ss.).

<sup>12</sup> Véase, STC 44/2015, de 5 de marzo: «La existencia de un determinado defecto en la tramitación parlamentaria de una norma sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, siendo imprescindible que el citado defecto se hubiese denunciado ante las mismas Cámaras».

<sup>13</sup> El Tribunal Constitucional se ha referido muy claramente a esta cuestión en la STC 143/2016, de 19 de septiembre, en la que, en relación con la reducción de los plazos que lleva aparejada la declaración de urgencia del procedimiento legislativo, afirmó que «sin perjuicio de la necesidad de que se expongan dichas circunstancias, resulta *necesario acreditar* que dicha reducción afectó esencialmente al proceso de la formación de la voluntad de los parlamentarios».

declaró la vulneración del derecho reconocido en el art. 23.2 CE y la «nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que dispuso la inadmisión de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias previsto en los arts. 16 y 23 de la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias, así como la nulidad del acuerdo de esa misma fecha, desestimatorio de la reconsideración».

Nosotros entendemos que este reciente pronunciamiento del Alto Tribunal podría marcar un hito relevante, a los efectos que aquí interesan, siempre y cuando se atendiera desde la jurisprudencia constitucional que la Mesa —oída la Junta de Portavoces— y el Pleno no pueden adoptar la decisión de someter una iniciativa legislativa al trámite en lectura única por el solo hecho de que exista acuerdo mayoritario en la Cámara a tal efecto<sup>14</sup>. Y que, por el contrario, solo procederá dar apertura a este procedimiento abreviado para la tramitación de leyes de *naturaleza* pactada o de iniciativas legislativas que verdaderamente posean una *formulación suficientemente sencilla* como para poder ser debatidas y votadas —con las correspondientes enmiendas, en su caso— directamente por el Pleno con todas las garantías para los parlamentarios, sin que sea necesario su trámite en comisión. Esta es la categorización de los presupuestos habilitantes de la lectura única que este trabajo defiende y en consecuencia, aquellos casos en los que no concurriendo tales circunstancias se hubiera acordado apertura del trámite en lectura única, procedería la declaración de inconstitucionalidad por lesión del *ius in officium* del parlamentario en su faz de derecho al procedimiento adecuado.

A nuestro juicio, más allá de que se proceda a la apertura o no del plazo para la presentación de enmiendas —extremo al que nos referiremos a continuación—, la sola omisión de la fase de comisión íntegramente (informe de la ponencia, debate en comisión y dictamen de la comisión) ya es, sin duda, una alteración del cauce legislativo ordinario que condiciona terminantemente el resultado de la decisión normativa de las Cámaras, tanto o más que la omisión del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias en el caso descrito de la STC 10/2018, de 5 de febrero. Y, si pudiera no serlo en todos los casos, lo que sí procedería, desde luego, es que el Tribunal acogiera la presunción *iuris tantum* de que, en principio, tal omisión es siempre relevante para la correcta formación de la voluntad de la Cámara e invertir de ese modo la carga de la prueba, que recaería sobre quien pretendiera alegar su irrelevancia. Encontraría, además, de este modo el Tribunal un punto de encuentro congruente con otra afirmación que viene realizando en relación con el modo *restrictivo* en que se

<sup>14</sup> Véase, sobre el particular, la SSTC 45/2019, de 27 de marzo; 96/2019, de 15 de julio; 110/2019 de 2 de octubre.

deben interpretar las decisiones de los órganos parlamentarios cuando éstas limiten el ejercicio del *ius in officium*.

Así, el máximo intérprete de la Constitución ha afirmado en reiteradas ocasiones —varias de ellas, además, muy recientes— que «el hecho de que mediante las decisiones de los órganos parlamentarios pueda verse afectado el ejercicio de funciones representativas impone a estos una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatus constitucionalmente relevante del representante público y el deber de motivar las razones de su aplicación, so pena, no solo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo —art. 23.2 CE—, sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos —art. 23.1 CE—» (SSTC 143/2016, de 19 de septiembre; 361/2006, de 18 de diciembre; 1/2015, de 19 de enero; 23/2015, de 16 de febrero).

## 2. SEGUNDA DIMENSIÓN: EL DERECHO DEL PARLAMENTARIO A PRESENTAR ENMIENDAS AL ARTICULADO EN LOS PROCEDIMIENTOS EN LECTURA ÚNICA

### 2.1. Los rasgos esenciales del derecho a la enmienda

El derecho a presentar enmiendas de diputados y senadores en la tramitación de cualquier iniciativa legislativa, según jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, «pertenece al núcleo duro de su función representativa», constituyendo así «una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» (STC 38/1990, de 1 de marzo). Tesis que, además, ha sido asumida plenamente y de modo pacífico por la doctrina más autorizada (Biglino Campos, 1993: 53 y ss.; García-Escudero, 2012: 59-60). De modo muy sintético, los rasgos esenciales del derecho a la enmienda como elemento nuclear del *ius in officium* que podemos extraer de esa doctrina constitucional, a los efectos que aquí son relevantes, son los exponemos a continuación.

En primer lugar, el derecho de enmienda es «inherente a la potestad legislativa de las Cámaras», pues su capacidad para dictar la ley «no puede quedar reducida a una mera ratificación o veto del texto propuesto por el autor de la iniciativa legislativa», en la medida en que ese derecho de enmienda cumple «la relevante función de garantizar la participación de los diputados y grupos parlamentarios en el proceso de elaboración de la ley» y, por tanto, «en la formación de la voluntad de la Cámara» (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 204/2011, de 15 de diciembre).

Además de ello, en segundo lugar, el derecho a presentar enmiendas es un «cauce al servicio de la función representativa de todo Parlamento», puesto

que cumple asimismo «la muy importante función de permitir a los ciudadanos conocer la postura de sus representantes respecto de una determinada iniciativa legislativa, así como las alternativas o modificaciones que puedan proponer en relación con la misma, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquellos asumen o se separan de sus respectivos programas electorales» (STC 124/1995, de 18 de julio). Se pone así de manifiesto que este derecho «sirve a la naturaleza democrática del procedimiento legislativo y al valor del pluralismo político (STC 44/1995, de 13 de febrero), permitiendo canalizar la participación de las minorías parlamentarias.

Consecuentemente, en tercer y último término, el derecho de enmienda «entronca directamente» de este modo «con el derecho de participación política reconocido en el art. 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios que el citado derecho fundamental por sí mismo garantiza» (STC 119/2011, de 5 de julio). Este precepto constitucional remite el régimen de los requisitos y condiciones de ejercicio de ese derecho y de todos sus contenidos —por tanto, también el régimen del derecho de enmienda—, al reglamento parlamentario. Sin embargo, tales normas parlamentarias no pueden desconocer que el derecho de enmienda es «elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario», cosa que sucedería si «lo vaciaran de contenido, lo sometieran a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho», pues en tales supuestos el reglamento y/o los órganos parlamentarios que lo aplican estarían «invadiendo el contenido constitucional indisponible» del derecho de enmienda (SSTC 204/2004, de 18 de noviembre; 196/1987, de 11 de diciembre; 161/1987, de 27 de octubre).

Así las cosas, debemos, por tanto, plantearnos cómo se proyecta esta doctrina sobre regulación reglamentaria y la aplicación que de la misma articulan la Mesa y el Pleno en los procedimientos legislativos sometidos a lectura única. Entendiendo que nos referimos ahora ya a procedimientos legislativos que se han abierto en lectura única tras una correcta decisión de los órganos parlamentarios correspondientes y ajustada a las condiciones que establecen los reglamentos parlamentarios. Esto es, situados ya en un supuesto en el que no se ha vulnerado el derecho a tramitar una iniciativa por el procedimiento adecuado, procede analizar si dentro de tal procedimiento cabe la vulneración del derecho a la enmienda y, por tanto, del *ius in officium* del parlamentario.

## **2.2. Las condiciones de su eventual quiebra en los procedimientos legislativos en lectura única**

A tal efecto, debemos aquí distinguir entre el régimen establecido por el Reglamento del Senado y el Reglamento del Congreso de los Diputados, pues

nos llevan a escenarios absolutamente diferentes. Que los senadores no puedan presentar enmiendas al articulado de un texto que la Cámara Alta ha decidido tramitar en lectura única, más allá de que pueda parecer una mejor o peor opción de política legislativa, no contraviene el *ius in officium* del parlamentario por cuanto que la configuración legal del mismo permite al Reglamento del Senado, según la jurisprudencia constitucional (STC 238/2012, de 13 de diciembre), limitar el derecho de enmienda de los senadores a la posibilidad de presentar propuestas de veto al texto aprobado por el Congreso de los Diputados. Así lo dispone taxativamente, como ya hemos indicado, el art. 129.3 RS. A la vista de los datos de la práctica, se puede advertir claramente cómo esta prohibición provoca que en el Senado se opte mucho menos frecuentemente por seguir el procedimiento legislativo en lectura única, incluso en aquellas tramitaciones ya iniciadas a través de ese procedimiento abreviado en el Congreso de los Diputados<sup>15</sup>.

Por el contrario, en el Congreso de los Diputados la situación es bien distinta, por cuanto que su Reglamento no recoge prohibición expresa de enmiendas parciales al texto de la iniciativa cuando esta es tramitada en lectura única. Partiendo de ese silencio reglamentario, debemos, a su vez, según nuestro criterio, distinguir dos supuestos:

Cuando el procedimiento en lectura única hubiera procedido porque la *naturaleza* de la iniciativa a tramitar *lo aconseje*, esto es, según la tesis aquí defendida, porque la iniciativa tenga la condición de ley *paccionada* a ratificar por las Cortes Generales, no solo no habría lesión del *ius in officium* del diputado en el caso de que la Mesa, separándose del uso parlamentario habitual, no abriera plazo de presentación de enmiendas al articulado, sino que, a nuestro juicio, resultaría completamente improcedente esta apertura precisamente por la condición pactada de la norma que tramitar.

A reforzar nuestra postura viene la ya citada STC 27/2000, de 31 de enero, que determinó, en relación con los proyectos de ley que establecen las aportaciones de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco y los que fijan la metodología para su determinación por períodos plurianuales, la constitucionalidad de su tramitación en lectura única y sin posibilidad de

---

<sup>15</sup> Sirva, tan solo a modo de ejemplo, el caso de la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos. (BOE, núm. 236, de 30 de septiembre de 2017), tramitada por el procedimiento de lectura única en el Congreso de los Diputados, y no así en el Senado. Véase la tramitación de las leyes aprobadas en lectura única en: <http://bit.ly/2SdCzFJ>.

presentación de enmiendas al articulado por su condición de «leyes de aprobación», es decir, de leyes «que incorporan unos contenidos ya pactados». En estos casos, se cumple suficientemente con las exigencias del art. 23.2 CE por vía de la participación de los diputados y los grupos parlamentarios «tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo del debate y votación final sobre la aprobación o el rechazo del proyecto de ley».

A estos concretos supuestos entendemos que debería ir referida la afirmación que la STC 139/2017, de 29 de noviembre, hace sobre la posibilidad de que «excepcionalmente puedan existir supuestos de supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, pero tal supresión o privación únicamente serán admisibles cuando estén dotadas de fundamento constitucional o puedan resultar justificadas en atención *a la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo, que conviertan en innecesario o superfluo el ejercicio del derecho de enmienda*»<sup>16</sup>.

Por el contrario, cuando la tramitación por este procedimiento abreviado hubiera procedido en virtud del segundo de los supuestos habilitantes, esto es, por la *simplicidad de formulación* de la iniciativa legislativa en cuestión, sí podríamos estar ante una potencial quiebra del *ius in officium* de los diputados, bien porque la Mesa se apartara del uso parlamentario que se viene aplicando desde la primera tramitación en lectura única en la Cámara Baja —a cuya fuerza de obligar ya nos hemos referido<sup>17</sup>— y no abriera trámite de presentación de enmiendas al articulado, bien porque, habiéndolo abierto, inadmitiera indebidamente alguna de las enmiendas presentadas<sup>18</sup>. Y ello siempre y

<sup>16</sup> La cursiva es mía. Desafortunadamente, como veremos, el Tribunal Constitucional pretende referirse con esa afirmación a los casos en los que la decisión de abrir el trámite legislativo en lectura única se haya adoptado por unanimidad de los miembros del Pleno.

<sup>17</sup> STC 44/2015, de 5 de marzo: «Estamos en presencia de una práctica [...] que ha sido admitida por la Cámara al considerar que se ajusta al Reglamento y que es respetuosa con el artículo 23.2 CE, sin que vulnere precepto ni principio constitucional alguno. Antes, al contrario, de aceptarse el criterio postulado por los recurrentes se habría producido una violación del *ius in officium* de quienes proponían las enmiendas y, por tanto, del derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 CE, al haberse alterado lo que pacíficamente había sido admitido para todos los grupos en anteriores ocasiones». Véase al respecto Fernández (2018: 241).

<sup>18</sup> La reciente STC 45/2019, de 27 de marzo, recogiendo la doctrina ya establecida en otros pronunciamientos anteriores, ha recordado el silencio de los reglamentos parlamentarios en relación con la posibilidad de presentar enmiendas en el procedimiento legislativo en lectura única «no significa que ese trámite se excluya, ya que es una fase preceptiva y necesaria del procedimiento legislativo».

cuando esa limitación al derecho de enmienda hubiera afectado sustancialmente a la correcta formación de la voluntad de la Cámara, en la medida en que la participación pretendida por el diputado no se hubiera podido vehicular de otro modo en las distintas fases del procedimiento legislativo, por lo que, lógicamente, la apreciación de esta quiebra del derecho fundamental recogido en el art. 23.2 CE habría de realizarse caso por caso.

Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones: «Las consecuencias que se asocian a la adopción del procedimiento de lectura única, y que tienen que ver con los límites que se introducen en el debate parlamentario de la ley, así como en la posibilidad de introducir enmiendas [...] no hurtan automáticamente a las Cámaras las posibilidades de debate posterior como parecen pretender los recurrentes, sino que habrán de analizarse, caso por caso, si se acredita que la adopción de este tipo de procedimiento alteró de algún modo el proceso de formación de la voluntad parlamentaria»<sup>19</sup>. Estos son, pues, a nuestro parecer, los términos que delimitan las condiciones de una eventual quiebra del *ius in officium* de los parlamentarios por vulneración del derecho de enmienda. Sin embargo, como veremos a continuación, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha transitado recientemente por senderos muy distintos.

### **2.3. La improcedente vinculación entre las mayorías con las que se decide este tipo de tramitación y la posibilidad de presentar enmiendas al articulado**

En efecto, hasta el año 2017 el Tribunal Constitucional, si bien con una jurisprudencia vacilante y excesivamente laxa respecto del juicio de control de la concurrencia de las circunstancias habilitantes del procedimiento de lectura única, había venido manteniendo —progresivamente y de forma cada vez más nítida— la afirmación de que, como no podía ser de otro modo, tales presupuestos habilitantes tenían una configuración reglamentaria que no quedaba vinculada al mayor o menor consenso que, respecto de su concurrencia, pudiera existir entre los diferentes grupos parlamentarios de las Cámaras.

Siguiendo la línea ya sugerida por otros pronunciamientos anteriores (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre; 238/2012, de 13 de diciembre; 129/2013, de 4 de junio), la última sentencia que expone expresamente esta tesis es la STC 185/2016, de 3 de noviembre, en la que se afirma de forma nítida que «el consenso político que pudiera suscitar el proyecto o proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos de simplicidad de formulación o naturaleza del texto normativo que permitan o aconsejen

<sup>19</sup> STC 204/2011, de 15 de diciembre. Véase, en el mismo sentido, Gómez (2007: 12).



su tramitación por el procedimiento en lectura única», por lo que «la decisión de recurrir a este procedimiento parlamentario ha de adoptarse por mayoría simple y no por unanimidad o mayoría cualificada alguna». Consecuentemente, el Tribunal nunca vinculó la posibilidad de introducir o no enmiendas en este tipo de procedimiento abreviado al mayor o menor consenso político sobre la procedencia de su tramitación sino, como venimos señalando, al impacto que la privación de ese derecho del parlamentario tuviera sobre la formación de la voluntad de la Cámara en cada caso.

Sin embargo, en la STC 139/2017, de 29 de noviembre<sup>20</sup>, sin renunciar al argumento de que lo constitucionalmente relevante para calibrar si existe o no vulneración del *ius in officium* del diputado es constatar hasta qué punto la supresión del derecho de enmienda ha afectado a la decisión legislativa final del Parlamento, ha establecido una presunción que vincula, injustificadamente a nuestro parecer, la adopción del acuerdo de tramitación en lectura única por unanimidad del Pleno con la improcedencia de abrir plazo de presentación de enmiendas al articulado.

Recoge de este modo el Alto Tribunal las constantes apelaciones de la doctrina mayoritaria al consenso político como eje sobre el que debe pivotar la implementación de este procedimiento abreviado. Valgan, por todos, las palabras de Gómez Lugo al respecto: «Resulta evidente que la elaboración de normas a través de este procedimiento especial producirá una reducción de las posibilidades de participación de la minoría en la tramitación legislativa [a través del derecho de enmienda], sobre todo su capacidad para manifestar públicamente sus discrepancias respecto a la legislación propuesta, de ahí que su aplicación deba reservarse a materias o textos de escasa trascendencia política, o *ampliamente consensuados por las fuerzas políticas*»<sup>21</sup>.

Concretamente, el Tribunal Constitucional<sup>22</sup> en esta sentencia, apoyándose en su errónea interpretación de los presupuestos habilitantes de la lectura

<sup>20</sup> Esta sentencia tiene como objeto el art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, si bien la jurisprudencia que sienta en ella el Tribunal Constitucional es, no solo perfectamente trasladable al caso del Congreso de los Diputados, sino que en la misma se razona desde los parámetros propios del régimen estatal del procedimiento legislativo en lectura única.

<sup>21</sup> Véase Gómez (2007: 12). La cursiva es mía.

<sup>22</sup> En la sentencia el Tribunal sintetiza su jurisprudencia anterior en relación con los presupuestos habilitantes de la lectura única del siguiente modo: «Este tribunal tiene declarado que se trata de cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación e interpretación en su aplicación, de modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o

única y de su propia capacidad para controlar la concurrencia de los mismos, lo fía todo al grado de consenso político<sup>23</sup> existente en la Cámara sobre si tramitar o no una iniciativa en lectura única, de forma que, en primer lugar, el derecho a presentar enmiendas deviene superfluo cuando la decisión abrir el procedimiento abreviado en lectura única ha sido adoptada por unanimidad en el Pleno —que en la práctica suele consistir en un mero asentimiento—, circunstancia que, además, no es necesario justificar —dice el Tribunal— por resultar obvia. Así, en dicho pronunciamiento se dice literalmente que «no cabe excluir, en principio, que la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo puedan justificar también excepcionalmente una supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, al devenir éste superfluo. Así, por ejemplo, sin necesidad de detenerse en más consideraciones por resultar ahora innecesarias, cuando sea precisa unanimidad de los diputados o grupos parlamentarios para activar una determinada iniciativa o procedimiento legislativo». Se refiere aquí, concretamente, el Tribunal Constitucional a los Parlamentos autonómicos cuyos reglamentos exigen unanimidad del Pleno para acudir al trámite en lectura única, pero en idéntica situación nos encontraríamos en el Congreso de los Diputados si se diera la circunstancia —no exigida por el reglamento— de que hubiera acuerdo unánime de los grupos parlamentarios para tramitar una iniciativa legislativa por este cauce abreviado.

En nuestro criterio, vincular de ese modo *unanimidad* en la adopción del acuerdo de tramitación e *improcedencia de enmiendas al articulado* constituye

---

de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única corresponde al órgano u órganos de la Cámara facultados para ello, sin que, desde la perspectiva de control que nos corresponde de tales decisiones parlamentarias, podamos reemplazar, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, la voluntad o el criterio de oportunidad del órgano u órganos que las han adoptado. En cuanto a la delimitación de los concretos supuestos habilitantes del procedimiento en lectura única, hemos señalado que ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje».

<sup>23</sup> Véase, lo establecido por el Alto Tribunal por primera vez al respecto, en STC 110/2019, de 2 de octubre.

un error de concepto evidente. Al hacerlo, se está presumiendo que el voto favorable del diputado a ese tipo de tramitación es una renuncia implícita a su derecho de enmienda, abocándolo de ese modo a elegir solo entre las siguientes dos opciones: a) votar favorablemente el acuerdo de tramitación en lectura única y ver suprimido su derecho de enmienda, o b) si pretende presentar enmiendas al articulado, verse obligado a votar en contra de la tramitación en lectura única aunque entienda que concurre alguno de los presupuestos habilitantes y que, por tanto, no es necesario el estudio de la iniciativa en la fase de Comisión.

Sin embargo, puede perfectamente suceder que el diputado entienda que la iniciativa tiene una formulación suficientemente sencilla como para ser debatida y votada —junto con las enmiendas correspondientes— directamente en Pleno y que, además, tenga la intención de, efectivamente, presentar enmiendas al articulado<sup>24</sup>. No son decisiones incompatibles ni excluyentes, por lo que vincular necesariamente la una a la otra supone, precisamente, una limitación del *ius in officium* del parlamentario que, a nuestro entender, no encuentra apoyatura alguna en la configuración que el reglamento ha realizado de este derecho fundamental en uso de la habilitación constitucional establecida<sup>25</sup>.

Consecuentemente, y en segundo lugar, afirma también el Tribunal Constitucional en este pronunciamiento que, por el contrario, si el acuerdo de tramitación se adopta por mayoría simple y no se permite la presentación de enmiendas, se incurriría en todo caso en vulneración del art. 23.2 CE de la minoría parlamentaria que no votó a favor de tal acuerdo de tramitación en lectura única<sup>26</sup>. Argumento que tampoco compartimos, puesto que: a) si el

<sup>24</sup> Véase, Aláez (2018: 21 y ss.).

<sup>25</sup> Véase, más al respecto, en Biglino Campos (1993: 53 y ss.); García Roca (1999: 24 y ss.); Garrorena (2011: 141); Jiménez (1997: 412).

<sup>26</sup> STC 139/2017, de 29 de noviembre: «Si el tenor y el sentido del silencio del artículo 135 RPC [que ya no exige unanimidad en la decisión del Pleno] en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única implicasen, como sostiene el Abogado del Estado, y a los efectos que a este proceso constitucional interesan, la exclusión de la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley tramitadas por dicho procedimiento, resultaría evidente que el precepto impugnado, como se razona a continuación, vulneraría el artículo 23.2 CE. En efecto, si ese fuese el significado de aquel silencio, no se trataría entonces de que la Cámara en el ejercicio de su autonomía parlamentaria hubiera limitado el ejercicio del derecho de enmienda en esta especialidad del procedimiento legislativo. [...] una hipotética exclusión de la fase de enmiendas en la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única restringiría notablemente las facultades de participación de las

Pleno ha apreciado la concurrencia del primero de los presupuestos habilitantes —la *naturaleza* pactada de la norma—, lo que procede es precisamente no abrir trámite de enmienda, tal y como admitió el propio Tribunal en STC 27/2000, de 31 de enero, y b) por el contrario, si estamos ante un supuesto de iniciativa legislativa de *formulación sencilla*, que exista o no lesión efectiva y relevante del derecho fundamental del art. 23.2 CE dependerá de las concretas circunstancias del caso, esto es, que la pretensión de participación en la decisión legislativa a través del trámite de enmiendas al articulado no haya podido vehicularse de otro modo suficiente en el procedimiento y que, además, esa limitación ilegítima del derecho del diputado haya sido determinante para la formación de la voluntad de la Cámara, como el mismo Tribunal había venido afirmando reiteradamente hasta la fecha.

Por último, añade el Tribunal Constitucional en los párrafos finales de la sentencia que, en todo caso, con independencia de cómo se entienda el alcance de los presupuestos habilitantes de la lectura única, incluso si su interpretación es más restrictiva que la propuesta por su jurisprudencia, ni la *naturaleza*, ni la *simplicidad de formulación* de la iniciativa legislativa pueden justificar por sí mismas la supresión del derecho de enmienda.

Así, se afirma en la sentencia que «cualquiera que sea la interpretación que los órganos competentes de la Cámara efectúen de los supuestos habilitantes de este procedimiento parlamentario, incluso si se inclinan por un entendimiento más restrictivo del que ha admitido la doctrina de este Tribunal, ni la naturaleza de la iniciativa legislativa, ni la simplicidad de su formulación pueden justificar por sí mismas la absoluta privación del derecho de enmienda de los diputados y de los grupos parlamentarios en el procedimiento de lectura única. [...] La exclusión del derecho de enmienda en atención a la naturaleza o simplicidad de formulación de la iniciativa legislativa supone, en definitiva, un menoscabo constitucionalmente inaceptable del principio democrático y del pluralismo político que deben presidir e informar el procedimiento legislativo, también el de lectura única». En nuestro criterio, si esa interpretación más restrictiva de los presupuestos habilitantes y, en concreto, del primero de ellos —la *naturaleza* de la iniciativa—, en la que los

---

minorías en el procedimiento legislativo, hasta el punto de poder resultar afectada la igualdad que exige, en cuanto a la posición de unos representantes y otros, el artículo 23.2 CE. En efecto, los miembros del grupo proponente de la iniciativa legislativa, con la anuencia de la mayoría que ha adoptado el acuerdo de tramitación por el procedimiento de lectura única, habrían podido determinar a su libre criterio, barajando cualesquiera opciones, el contenido del texto de la iniciativa legislativa sobre el que, sin embargo, los miembros de las minorías no tendrían más opción que la del rechazo o aceptación en su conjunto, y sin matices, de la iniciativa propuesta».

órganos de la Cámara identificaran *naturaleza que lo aconseje* con condición de *norma pactada*, cabría privación del derecho de enmienda de los parlamentarios, en los términos de la citada STC 27/2000, de 31 de enero.

### III. UNA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LOS USOS PARLAMENTARIOS

El momento procesal de presentación de enmiendas no viene establecido por el reglamento de la Cámara cuando el proceso legislativo implementado es el de lectura única. En ausencia de norma expresa, es un uso parlamentario consolidado que la apertura del plazo de presentación de enmiendas tenga lugar una vez tomada en consideración la iniciativa e inmediatamente después de que el Pleno adopte la decisión de tramitarla por el procedimiento abreviado en lectura única. Entendemos que una sencilla modificación *de facto* de los tiempos en los que tienen lugar la toma de tales decisiones favorecería una protección más eficaz de los derechos derivados del *ius in officium* aquí descritos<sup>27</sup>:

En caso de que la tramitación en lectura única venga justificada por la naturaleza pactada de la iniciativa —por ejemplo, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra— evidentemente lo que procede es no abrir trámite de presentación de enmiendas puesto que la Cámara debe emitir un voto de ratificación sobre el texto ya cerrado; pero si estamos ante la segunda de las circunstancias que permiten la tramitación de la iniciativa en lectura única —simplicidad de su formulación—, sería muy conveniente que las enmiendas se pudieran presentar tras la toma en consideración y antes de la adopción del acuerdo de tramitación de la iniciativa por este cauce abreviado.

De este modo, la Mesa, la Junta de Portavoces y el Pleno dispondrían tanto del texto original como del texto de las enmiendas propuestas antes de calibrar si el objeto que discutir en sede parlamentaria —que no es solo la proposición o proyecto, sino que es ese documento más el relativo al de las correspondientes enmiendas— posee una condición suficientemente sencilla como

<sup>27</sup> Según doctrina del Tribunal Constitucional, los usos parlamentarios y su observación «pueden llegar a ser dignos de consideración para el debido respeto de los derechos de los representantes», pero carentes de «relieve constitucional» en el resto de casos (STC 110/2019, de 2 de octubre). En este supuesto, se propone la modificación de los usos parlamentarios hasta la fecha consolidados precisamente para una mejor y mayor garantía de los derechos que integran el *ius in officium* de los parlamentarios.

para poder ser sustanciado directamente ante el Pleno sin pasar por el estudio en fase de comisión.

Aunque resulta poco probable, no es imposible que una iniciativa legislativa que *a priori* presentara una redacción sencilla pudiera convertirse, como consecuencia de la interposición de numerosas y complejas enmiendas, en una iniciativa necesitada de análisis previo en comisión —fase que habríamos omitido si previamente se hubiera optado por su tramitación en lectura única—.

Adelantando, pues, el momento de la presentación de enmiendas, no solo pondríamos a los órganos rectores de las Cámaras en mejor disposición para decidir qué tipo de tramitación legislativa resulta más pertinente, sino que, además, de este modo se evitarían la mayor parte de las eventuales vulneraciones tanto del derecho al procedimiento adecuado como del derecho a la enmienda que aquí hemos descrito.

### Bibliografía

- Alález Corral, B. (2018). *Los límites materiales a la reforma de la Constitución española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alexy, R. (2014). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Arce Janáriz, A. (1996). El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46, 207-238.
- Arruego Rodríguez, G. (2005). *Representación política y derecho fundamental*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Biglino Campos, P. (1993). Las facultades de los parlamentarios, ¿son derechos fundamentales? *Revista de las Cortes Generales*, 30, 53-100. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1993/0/424>.
- Cobrerros Mendazona, E. (1991). El status parlamentario como derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 de la Constitución. En AA.VV. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría* (pp. 2125-2184). Madrid: Civitas.
- Fernández Cañueto, D. (2018). Las consecuencias de la reforma del art. 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña para aprobar la Ley de referéndum y la de transitoriedad jurídica: suspensión y STC 139/2017. *Revista Vasca de Administración Pública*, 111, 207-246.
- Fossas Espadaler, E. (1993). *El derecho de acceso a los cargos públicos*. Madrid: Tecnos.
- García Roca, J. (1999). *Cargos públicos representativos. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.
- (2014). *Pautas para una reforma constitucional*. Madrid: Aranzadi.
- García-Escudero Márquez, P. (2007). *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.71-72.2008.9043>.
- (2009). La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional. *Cuadernos de Derecho Público*, 38, 79-88.
- (2011). *Manual de técnica legislativa*. Madrid: Civitas.

- (2012). Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 3, 58-67.
- Garrorena Morales, A. (2011). Voz «Mandato representativo». En M. Aragón Reyes (dir.). *Temas Básicos de Derecho Constitucional. Tomo II. Organización del Estado* (pp.141 y ss.). Madrid: Civitas.
- Gómez Lugo, Y. (2007). La tramitación legislativa en lectura única. *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, 4, 1-16.
- (2009). El derecho a tramitar las iniciativas por el procedimiento adecuado. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 4, 1-21.
- (2019). La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 389-419. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.43.2019.24432>.
- Jiménez Campo, J. (1997). Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios. En AA.VV. *Estudios de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Homenaje al Profesor Fernández-Carvajal* (pp. 219-232). Murcia: Universidad de Murcia.
- Pulido Quecedo, M. (1992). *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Schmitt, C. (2008). *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en la situación actual*. Madrid: Tecnos.
- Torres Muro, I. (1998). Los derechos de los parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, 44, 257-281.





## **RECENSIONES**

---



## REDES SOCIALES, ALGORITMOS Y DEMOCRACIA

JUAN SOTO IVARS: *Arden las redes. La poscensura y el nuevo mundo virtual*, Barcelona, Debate, 2017, 288 págs.

CATHY O'NEIL: *Armas de destrucción matemática*, Madrid, Capitán Swing, 2018, 269 págs.

CASS SUNSTEIN: *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Nueva York, Princeton University Press, 2017, 328 págs.

En el repositorio digital de artículos académicos SCOPUS se han publicado, tan solo entre 2015 y 2018, casi 7000 *papers* o conferencias en el ámbito de las ciencias sociales que incluyeran *social media* como una de sus palabras clave: más de 2000 títulos por año. En ese mismo periodo de tres años, según el catálogo del consorcio que reúne todas las grandes bibliotecas universitarias catalanas (CSUC), estas han adquirido 290 monografías diferentes dedicadas a las *xarxes socials* en diversas disciplinas —en especialidades clásicas de la sociología como la familia, la salud o el trabajo la producción es incluso mayor—. Dada esta ridícula relación entre abundantísima producción científica y nuestras limitadas capacidades cognitivas para asimilarla, este texto pretende orientar al lector interesado en una muy pequeña parte de todo ese caudal investigador, aquella en la que confluyen la sociología de la comunicación y las redes sociales con las reflexiones normativas sobre lo que estas suponen para la democracia.

Tres lecturas articulan este texto, que ofrecen tres ejes de investigación bien diferentes, pero relacionados por fuerza: las condiciones de la deliberación democrática (Sunstein, 2017); la polarización generada en (y debido) a las redes sociales (Soto, 2017), y los riesgos sociopolíticos implicados por la generación y administración masiva de los datos de ciudadanos y usuarios de plataformas digitales (O'Neil, 2018).

### POSCENSURA Y POLARIZACIÓN: ¿QUÉ HAY DE NUEVO EN LOS NUEVOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN?

En *Arden las redes* (Soto, 2017), la obra que le ha consagrado como ensayista más allá de las columnas de opinión, Juan Soto Ivars expone diversos casos de «linchamientos» en redes sociales. Es decir, persecuciones masivas, casi siempre espontáneas y no dirigidas, llevadas a cabo por una multitud de usuarios contra otros usuarios específicos<sup>1</sup>. Los estudios de caso que vertebran

---

<sup>1</sup> Leer este libro empático y, por lo general, de tono prudente, sorprenderá a quienes conozcan a Soto Ivars solo por sus artículos de opinión en *El Confidencial*, donde ha

el grueso del libro están tejidos mediante entrevistas del autor tanto a las víctimas de los linchamientos como a algunos de los «verdugos», y esto último es especialmente oportuno porque no es fácil encontrar semblanzas, ni periodísticas ni académicas, de quienes participan en estos nuevos ajusticiamientos en línea. Lo significativo de estos juicios populares en la red son sus consecuencias fuera del mundo virtual: pérdidas de empleo, estigmas sobre personajes públicos, escritores condenados al ostracismo o al miedo censor y dimisiones forzadas orquestadas por rivales políticos que aprovechan la turba virtual.

El de Soto Ivars es un ensayo periodístico, rasgo que no solo se refleja en su estilo, sino también en su enfoque y alcance. Esta característica, obviamente, no reduce su interés académico, mucho menos en un campo de estudio que cambia vertiginosamente y está tan incrustado en los debates públicos (se podría hablar incluso de una recepción académica positiva del libro en España)<sup>2</sup>. Visto estrictamente desde el punto de vista de las ciencias sociales, el interés del libro se encuentra en el desarrollo de los diferentes estudios de caso, no tanto en sus pesquisas teóricas iniciales, que son sobre todo divulgativas (estas tampoco son el objetivo principal del autor ni la causa de su éxito o pertinencia actual). Es así que el concepto que anuncia el subtítulo del libro, *poscensura*, queda poco elaborado y aún menos justificado, tanto histórica como sociológicamente. ¿Qué diferencias habría, por ejemplo, entre la poscensura y la censura entre pares que se produce en muchas comunidades de pequeño tamaño? Soto Ivars identifica con acierto algunos procesos causantes del fenómeno que expone —la crisis de la prensa, las redes sociales, las «guerras culturales»—, así como gran parte de sus consecuencias no esperadas o no deseadas por quienes llevan a cabo los linchamientos virtuales. Sin embargo, su exposición queda desfigurada al intentar destacar la supuesta novedad del hecho social que estudia frente a sus casos predecesores (de ahí el uso del prefijo «pos»). Lo más novedoso que parece haber en la poscensura —que al producirse en plataformas digitales se multiplica la escala del hecho social— resulta meramente accesorio desde el punto de vista de los mecanismos censores que entran en acción: presiones entre pares, descentralizadas y no dirigidas por instituciones, que configuran las consecuencias sociales de la expresión o que consiguen restringir la franqueza de los emisores. Mecanismos, dicho sea de paso, que han despertado gran interés en la historia del

---

forjado parte de su fama como cronista de las secuelas de la corrección política desmedida y las imposturas de la izquierda. Otra excepción reciente al temperamento provocador de sus columnas lo encontramos en su última publicación en *El Món d'Ahir* (Soto, 2018).

<sup>2</sup> Por ejemplo, en tres importantes publicaciones: Ibarra-Rius *et al.* (2018); Gutiérrez (2018); Roncallo-Dow *et al.* (2019).

pensamiento occidental (Baltussen y Davis, 2015). Por otro lado, la transmisión (u omisión) estratégica de información animada por sistemas de sanciones e incentivos no centralizados ha sido un tema abordado por clásicos de la teoría social contemporánea, como Goffman (1963) o Noelle-Neumann (1995), y de la psicología social (Hollander, 1975). En el libro de Soto Ivars, al tiempo que leemos que «en esencia, hay algo en la poscensura que no es nuevo» (2017: 32) o que se cita el experimento clásico de Solomon Asch (*ibid.*: 247), no encontramos una defensa convincente de que las causas y características que él identifica sean constitutivas de un fenómeno nuevo o, al menos, uno lo suficientemente distinto de los anteriores como para justificar la acuñación de un nuevo concepto<sup>3</sup>.

Si se quiere comprender qué hay de nuevo en la censura, si se quiere comprender la cadena causal que acaba en los casos mostrados por Soto Ivars —el ostracismo del dibujante Hernán Migoya, la autocensura de la novelista María Frisa, los linchamientos al humorista Jorge Cremades—, posiblemente sea más útil abstenerse de conceptos que, independientemente de su justificación léxica, describen más que explican. He aquí el interés de las otras dos referencias señaladas más arriba. Cathy O’Neil (2018) da cuenta de algunas de las razones técnicas de los hechos tan pertinentes para la actual sociología de la comunicación que Soto Ivars narra en su libro. Por otro lado, Cass Sunstein (2017) se dedica a explicar muchos de los mecanismos sociocognitivos que acaban provocando linchamientos masivos, como la polarización de grupos y la radicalización de opiniones. Buena parte de su ensayo está dedicado a la exposición sistemática de literatura reciente en ciencias del comportamiento que muestra cómo las redes sociales acentúan conocidos sesgos cognitivos, poniendo en peligro la deliberación política necesaria para la buena salud democrática.

La matemática Cathy O’Neil procede en su librito de manera similar a Soto Ivars: la parte más destacada de su ensayo es la panoplia de casos en los que la capacidad de generación y procesamiento masivo de datos redundante en una disminución de nuestra libertad. Su libro, como el de Soto Ivars, es una fuente extensa para cualquier docente interesado en impartir contenido mediante estudios de caso. O’Neil no solo habla de datos generados por usuarios de plataformas digitales comerciales (como redes sociales o aplicaciones

---

<sup>3</sup> Piénsese el caso del acoso escolar en las redes, que mantiene las características esenciales del hecho que denominábamos *acoso escolar* antes de la existencia de internet. Que ahora se produzca también a través de nuevos medios de comunicación justifica, como mucho, el uso de un prefijo adjetival como *ciber*. Si valoramos la claridad conceptual, no acuñaremos *postacoso escolar*, *postsexo* o *posdelincuencia* para referirnos a las versiones en red de todas esas relaciones sociales.

móviles), sino también del procesamiento de los datos que generamos en tanto que ciudadanos de cara a la Administración pública (censos, multas, impuestos, delitos...).

El de O'Neil es también un texto con gran contenido normativo: un alegato a la prudencia política en lo que respecta al uso de algoritmos como herramientas de procesamiento masivo de datos en políticas públicas. La autora muestra los más diversos fracasos, desde la evaluación de la calidad docente de profesores de secundaria con índices elaborados mediante *proxies* torticeros, hasta distópicos *software* que tratan de predecir la reincidencia de quienes solicitan la prisión condicional, anulando por completo la individualidad y la agencia humana, reduciendo a personas a meros conjuntos de datos en los que confluyen variables que conforman índices y predictores de criminalidad. A O'Neil le preocupa la justicia, no la eficacia del procesamiento de datos (2018: 119-120).

La sección de su libro más estrechamente relacionada con la sociología de la comunicación es la última. En ella, la autora revela los niveles de precisión que algunos *software* pueden adquirir a la hora de predecir preferencias políticas. La gravedad del asunto, insiste la autora, no reside en que hayamos conseguido tal capacidad de generación y procesamiento de datos, pues el dominio del *big data* puede tener aplicaciones tan beneficiosas como la predicción de epidemias o la modificación en tiempo real de partidas presupuestarias. Lo importante es en manos de quiénes se encuentran esas tecnologías y, sobre todo, quién posee las granjas masivas de datos que son el combustible de los algoritmos.

La innovación tecnológica en ingeniería de datos es la responsable de que Amazon, Alphabet o Facebook tengan un dominio absoluto sobre sus respectivos mercados, lo que provoca grandes problemas desde el punto de vista de la competición económica y mucho más allá<sup>4</sup>. Los problemas también son políticos cuando esa capacidad de procesamiento puede afectar al correcto funcionamiento de un proceso electoral. Por ejemplo, O'Neil (*ibid.*: 226) describe lo fácil que sería hoy para Facebook encontrar a esos pocos cientos de votantes indecisos de la Florida que otras veces han tenido la llave electoral de la presidencia estadounidense para bombardearlos con la

<sup>4</sup> Sin necesidad de manipulaciones electorales, la posición de mercado de las grandes corporaciones tecnológicas ya supone *per se* un problema político, un riesgo para la libertad de todos —como cualquier otra ingente acumulación de poder económico, esté basada o no el procesamiento de datos—. Véase el reciente y explícito arrepentimiento político-económico de uno de los fundadores de Facebook (Hughes, 2019) o las aportaciones de los bautizados como *hipsters antitrust*, nuevos herederos intelectuales del juez Louis Brandeis: Khan (2018); Wu (2018).

propaganda del mejor postor o de aquel candidato que más beneficie a los intereses de la red social.

En este sentido, la crítica de O'Neil es mucho más completa que la de Sunstein. Este último sigue anclado en su crítica de hace más de quince años (Sunstein, 2001, 2007, 2017): que los nuevos medios de comunicación promueven el *daily-me*, es decir, que proveen a la ciudadanía de representaciones de la realidad a la carta, socavando así las bases deliberativas de la democracia. O'Neil, sin dejar de lado las causas técnicas y las implicaciones políticas de la microsegmentación, va un paso más allá, pues no solo percibe la relación entre redes sociales y usuarios a la manera de productores incívicos y clientes alienados. Podemos decir que el fino análisis de O'Neil actualiza al mundo algorítmico la tesis clásica de la «audiencia como mercancía» (Smythe, 1977), pues concibe a los usuarios —cuyo rastro digital es la materia prima del *big data*— como la nueva mercancía que determina grandes porciones del capitalismo en su etapa actual.

#### FILTRADO DE INFORMACIÓN Y DETERIORO DEMOCRÁTICO

De la propaganda electoral dirigida basada en la recopilación masiva de datos —cuya legalidad está ya respaldada en España por la actualización en 2018 de la ley de protección de datos (art. 58 bis)— emerge otro riesgo para la democracia, a saber, la excesiva personalización de la información política. Ya no es solo que las redes sociales fabriquen cámaras de eco, que los usuarios identifiquen su *timeline* con un extracto no representativo de la sociedad, creando un «espejismo colectivo» (Soto, 2017: 156), o que las webs de noticias exploten nuestros sesgos cognitivos más tribales a través de ciberanzuelos, provocando clics compulsivos que engordan sus ingresos publicitarios. Con los adecuados recursos tecnológicos, las propias organizaciones políticas tienen interés por convertirse en fábricas de cámaras de eco, en ofrecer a sus votantes objetivo información a medida. Si preveo que usted es un votante conservador, pero también sé que es posible que tenga dudas acerca del uso de concertinas en la valla de Melilla, le enviaré todas las intervenciones de nuestro candidato excepto en las que defiende la necesidad de proteger de forma agresiva las fronteras. Si puedo elaborar un perfil ideológico que me hace deducir que, a pesar de votar a un partido progresista, usted da señales de un miedo acérrimo al independentismo catalán, la información que las oficinas de mi partido le enviarán o la que aparecerá en su *timeline* estará personalizada para darle la imagen que más le atraiga; recibirá del mismo emisor una información completamente diferente de la que recibe su vecino. Un nivel de precisión similar, que puede parecernos lejano, fue utilizado en las últimas presidenciales estadounidenses. O'Neil ya adelantó a sus lectores en inglés en 2016 sobre

la peligrosidad de que Ted Cruz hiciera uso de los servicios de la empresa, por entonces apenas conocida, Cambridge Analytica (O'Neil, 2018: 237-238).

Sea por motivos explícitamente políticos o meramente económico-publicitarios, la distribución filtrada de información supone graves problemas para la deliberación política. No hace falta un partido político interesado en radicalizar a sus votantes, un Gobierno ruso que despliegue una miríada de *bots* que inunden de noticias falsas las redes de los votantes estadounidenses o una célula terrorista que quiera diseminar su «epistemología tullida» (Hardin, 2002) entre los jóvenes. Como Cass Sunstein señala, somos «nosotros mismos» quienes tendemos a crear nuestras cámaras de eco, nuestra parcelita de fuentes de información que confirman lo que ya creemos. Esos filtros informativos —proviengan de nuestra propensión parroquiana, de una decisión editorial o de un algoritmo— nos despojan del «pegamento social» que sustenta la deliberación (Sunstein, 2017:137 y ss.). Es decir, nos privan de la información común, del acceso a fuentes contrastables, del acceso no mediado al mundo empírico. Estos filtros impiden la libre formación y expresión de preferencias. La defensa de la deliberación contra la polarización es también la clave normativa que subyace al ensayo de Soto Ivars (2017: 241).

La fina crítica normativa de Sunstein proviene de la tradición republicana de la que bebe. Los medios de comunicación social no deberían promover la filtración informativa de acuerdo a las preferencias previas de sus usuarios, sino todo lo contrario: un entorno apto para la formación libre y la codeterminación de preferencias mediante la deliberación pública. Los medios de comunicación que promueven el autogobierno serían aquellos que, al tiempo que fomentan un marco común de entendimiento, también nos exponen directamente a opiniones *opuestas* a las nuestras, suavizando nuestras tendencias banderizas.

## REDES SOCIALES Y DEMOCRACIA: ¿QUÉ HAY DE VIEJO EN LOS NUEVOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN?

Sunstein hace una trampa (benévola), se entiende que dedicada a no perder a sus lectores más conservadores. Al comienzo de su libro indica de qué temas *no* hablará; entre ellos, asuntos relacionados con la propiedad de los medios de comunicación, como «el comportamiento monopolístico», el «poder de mercado» o «la neutralidad en la red». Llega a añadir que «para una democracia, muchos de los problemas graves implicados por las nuevas tecnologías no conllevan manipulación o comportamiento monopolístico por parte de grandes compañías» (Sunstein, 2017: 28-29). La *trampa* a la que me refiero consiste en que después sí que aborda todas esas cuestiones, pues el fundamento normativo de sus propuestas consiste justamente en destacar la función



social de la propiedad y, por tanto, no solo la legitimidad, sino la necesidad de la regulación de los mercados de comunicación. Es decir, que los recursos que condicionan la libertad de expresión deben limitarse según requerimientos democráticos y que, en definitiva, su propiedad debe estar subordinada a intereses cívicos colectivos de diversas maneras (Sunstein, 2017: 177-190, 202-212, 218-222, 226-229) —fragmentos, por cierto, prácticamente copiados de sus anteriores libros sobre comunicación (Sunstein, 1995; 2001; 2007)—. Dicho de otro modo, que ciertos usos de los valiosos recursos que permiten la comunicación social pueden poner en peligro el funcionamiento de la democracia o nuestras libertades civiles<sup>5</sup>.

En efecto, la propiedad y la desigual distribución de los bienes que determinan el uso de ciertas tecnologías es la realidad silenciosa que vertebra los peligros de los que las tres monografías advierten. En Cathy O’Neil, aunque no se mencione directamente la cuestión de los derechos de propiedad, la conclusión es una defensa de la regulación y las auditorías a los algoritmos contra el interés propio desembridado (2018: 247-269). Soto Ivars también hace referencias importantes a la propiedad de los medios y las condiciones laborales de los periodistas (2017: 47-48, 57-71, 175), que, no obstante, quedan ausentes en la tesis general del libro, referida a un fenómeno sobre todo cultural.

Más allá de Soto Ivars, la corrección política y sus derivaciones, entendidas como fuentes de poder arbitrario, han tendido a convertirse en las variables fetiche que mejor explicarían el decadente estado actual de la libertad de expresión. Estas explicaciones, empero, dejan a una de las mayores fuentes de arbitrariedad en la historia en un lugar secundario, cuando no oculto. Muchas de las consecuencias de la *corrección política* (los despidos, el miedo en las redacciones, la rescisión de contratos, etc.) suelen explicarse por alguna clase de dependencia material. Principalmente, pero no solo, relaciones salariales que hacen depender la existencia material de los productores de contenido del beneplácito de quienes los contratan, atemorizados por perder dinero y moralmente despreocupados por las consecuencias generales de sus acciones (Shulevitz, 2019).

---

<sup>5</sup> Nótese que el control gubernamental absoluto de esas tecnologías y recursos tampoco es excesivamente halagüeño en materia de privacidad y libertades. En cualquier caso, el despotismo tecnológicamente fundado de los Gobiernos suele coincidir con y estar basado en los intereses de grandes corporaciones: son conocidas las colaboraciones de Yahoo y Microsoft en la detección de disidentes para el Gobierno chino. Hasta que sus propios ingenieros se revelaron, Google iba por el mismo camino con su controvertido proyecto Dragonfly, un motor de búsqueda que filtraría resultados según los mandatos de la burocracia de Pekín.

Excepto cuando la fobia a la libertad de expresión alcanza al Estado cambiando las leyes o aumentando la discrecionalidad de los jueces, la precariedad laboral y las relaciones de propiedad pueden explicar gran parte de las consecuencias de las recientes oleadas de censura. El de los nuevos formatos que toma la censura no es solo un problema cultural; al contrario, casi siempre está fuertemente anclado en relaciones de dependencia material o desigual acceso a recursos comunicativos. En este sentido, pese a su indecisa radicalidad política, el libro de Sunstein (2017) destaca por ser caleidoscópico. Sin abandonar algunas consideraciones psicológico-morales que afectan a la comunicación social contemporánea, detecta las raíces económico-institucionales de esos procesos porque ciertamente esa es la mejor forma de elaborar crítica sin caer en el pánico moral o de proponer soluciones sin incurrir en el moralismo.

*David Guerrero*  
Universitat de Barcelona

### **Bibliografía**

- Baltussen, H. y Davis, P. J. (eds.). (2015). *The Art of Veiled Speech. Self-censorship from Aristophanes to Hobbes*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Goffman, E. (1963). *Stigma*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Gutiérrez, R. (2018). Globalization and Crisis of Values: Promise and Total Disappointment. En C. Roldán, D. Brauer y J. Rohbeck (eds.). *Philosophy of Globalization* (pp. 301-314). Boston: Walter de Gruyter.
- Hardin, R. (2002). The Crippled Epistemology of Extremism. En A. Breton *et al* (eds.). *Political Extremism and Rationality* (pp. 3-22). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollander, E. P. (1975). Independence, Conformity, and Civil Liberties: Some Implications from Social Psychological Research. *Journal of Social Issues*, 31 (2), 55-67.
- Hughes, C. (2019). It's time to break up Facebook. *New York Times Sunday Review*, 9-5-2019. Disponible en: <https://nyti.ms/2NUfDsE>.
- Ibarra-Rius, N., Ballester-Roca, J. y Marín, F. (2018). Encrucijadas de la competencia mediática y la ciudadanía. *Prisma Social*, 20, 92-113.
- Khan, L. M. (2018). The Ideological Roots of America's Market Power Problem. *Yale Law Journal Forum*, 127, 960-979.
- Noelle-Neumann, E. (1995). *La espiral del silencio*. Paidós: Barcelona.
- O'Neil, C. (2018). *Armas de destrucción matemática*. Madrid: Capitán Swing.
- Roncallo-Dow, S., Córdoba-Hernández, A. M. y Durán, M. (2019). Aylan Kurdi, Twitter y la indignación efímera. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 165, 121-142.
- Shulevitz, J. (2019). Must Writers be Moral? Their Contracts May Require It. *New York Times Sunday Review*, 4-1-2019. Disponible en: <https://nyti.ms/2TZ0gTo>.
- Smythe, D. W. (1977). Communications: Blindspot of Western Marxism. *Canadian Journal of Political and Social Theory*, 1 (3), 1-27.

- Soto Ivars, J. (2017). *Arden las redes*. Barcelona: Debate.
- (2018). Manual para inquisidores novatos. *El Món d'ahir*, 8, 178-183.
- Sunstein, C. (1995). *Democracy and the Problem of Free Speech*. Nueva York: The Free Press.
- (2001). *Republic.com*. Princeton: Princeton University Press.
- (2007). *Republic.com 2.0*. Princeton: Princeton University Press.
- (2017). *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*. Nueva York: Princeton University Press.
- Wu, T. (2018). *The Curse of Bigness*. Nueva York: Columbia University Press.

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ: *Estabilidad presupuestaria y constitución: fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, 468 págs.

El recomendable libro que nos ocupa parte de un axioma que vertebra la obra desde el inicio hasta la exposición de sus conclusiones: la función principal del constitucionalismo no es otra que la de someter el poder político discrecional a un marco jurídico legitimado democráticamente. Así, en un ejercicio de constitucionalismo crítico, el autor pretende dotar de significado a la naturaleza política latente en todo derecho superando la ficticia y manida asepsia que de él se predica.

Una característica destacable de este trabajo es la inmersión que realiza en un terreno en el que confluyen el derecho y la economía, consciente en todo momento de la trascendencia que esta última tiene sobre la propia naturaleza del constitucionalismo democrático. Y es que la concurrencia de ambas disciplinas cobra un singular sentido en la concepción neoliberal del Estado cuyos planteamientos economicistas, renovación del paradigma del liberalismo clásico, encubren su esencia política y predicán su necesidad desde una posición pretendida y capciosamente tecnócrata.

La pugna por la instrumentalización de los marcos normativos e institucionales con el fin de preservar el orden económico alcanza a la estructura de la Unión Europea. La naturaleza jurídica de esta dista de los modelos democrático-constitucionales y los entramados instituidos para constreñir los márgenes de actuación económica de los Estados, desplegando sus efectos sobre los ordenamientos nacionales y, especialmente, las constituciones económicas del Estado social europeo.

El autor nos va desvelando minuciosamente tanto los fundamentos como la idiosincrasia del proceso de juridificación de la estabilidad presupuestaria como principio rector del modelo económico europeo. Los análisis propios del constitucionalismo crítico le permiten evidenciar la intencionalidad neoliberal de controlar la capacidad expansiva del Estado desde dimensiones

alejadas de la soberanía nacional y sus perniciosos impactos sobre la democracia y los derechos sociales.

La obra se divide en tres partes. La primera aborda los orígenes conceptuales y teóricos del neoliberalismo y su concepción del Estado y la constitución. En este punto se explica la importancia del sustrato teórico aportado tanto por la escuela ordoliberal como por la economía constitucional en la concepción neoliberal del derecho como garante y valedor del libre mercado. La segunda parte, partiendo de considerar las cualidades en pro de las libertades económicas de la estabilidad presupuestaria, se adentra en su proceso de juridificación en la Unión Europea, centrando la atención en los mecanismos de control presupuestario arbitrados, sobre todo, a raíz de la reciente crisis económica y financiera. En la tercera y última parte, el autor expone las características que ha imprimido el entramado institucional y normativo de la nueva gobernanza en la constitución económica europea y los efectos producidos sobre el constitucionalismo democrático y el Estado social.

La obra comienza presentando los orígenes del movimiento neoliberal. El neoliberalismo, cuyo significado y concepto fueron institucionalizados a partir del conocido como Coloquio Walter Lippmann, impulsado por Louis Rougier y celebrado en París en 1938 de la mano de los pensadores Lippmann, Hayek o Röpke, entre otros, supuso un cambio de paradigma en el papel que el liberalismo tenía reservado al Estado.

La transformación del liberalismo clásico en el liberalismo democrático, a finales del siglo XIX y principios del XX, dio cobertura a una mayor intervención del Estado que despertó los debates sobre la pérdida de la esencia liberal clásica. La reconstrucción del capitalismo, para buena parte de este nuevo liberalismo, partía de una premisa que advertía de los peligros que para el propio liberalismo generaba la despreocupación hacia el prediseño del Estado.

De entre los asistentes al coloquio *fundacional* de un *think tank* neoliberal, pensadores como Rougier, Röpke o Lippmann reprocharon fervientemente al liberalismo clásico las potencialidades autodestructivas de las teorías del *laissez faire*. Podría decirse que los postulados de los mentados autores parten de la autocrítica que supone identificar en los principios liberales el germen de una crisis ideológica y política responsable del surgimiento de movimientos intervencionistas como el socialismo o el fascismo. El fin último: repensar y reconfigurar estos principios para salvaguardar el propio liberalismo desde la construcción de un orden normativo garante del libre mercado y la libre competencia. El término que recogería esta corriente de pensamiento neoliberal sería *ordoliberalismo*, en torno al que se conformaría posteriormente la Escuela de Friburgo de Walter Eucken.

En cualquier caso, desde el desprecio a los planteamientos marxistas, colectivistas e, incluso, socialdemócratas, esta escuela concibe el Estado no

como un agente pasivo, sino que su intervención en materia económica se afirma como la herramienta que el régimen liberal requiere para armar un orden normativo que permita operar al libre mercado. Esta máxima encontró críticos en Von Mises, Hayek y Rueff que, conformando la escuela neoliberal austroamericana y siendo precursores de la escuela de Chicago, desconfiaban de cualquier tipo de intervencionismo, aunque reconociendo la necesidad de reconfigurar los dogmas del *laissez faire* manchesteriano.

No en vano, y asumiendo la confusión terminológica que ofrece el objeto de estudio, el autor aclara los orígenes de conceptos como el de *economía social de mercado*, tan próxima y relacionada con la escuela ordoliberal por ser impulsada por algunos de sus seguidores. La adjetivación *social*, en este caso, viene dada por la voluntad de preservar una armonía social que en todo momento está supeditada al buen funcionamiento del libre mercado. Desde esta perspectiva se rechaza, a su vez, cualquier pretensión de constituirse en una suerte de tercera vía entre el socialismo y el capitalismo.

El posterior desarrollo doctrinal del ordoliberalismo compartía con la socialdemocracia la posibilidad de legitimar el Estado mediante el crecimiento económico en una suerte de cuerpo simbiótico. Lo que no compartían los postulados liberales y socialdemócratas era el fin redistributivo y el intervencionismo en sectores económicos estratégicos de la economía de los segundos, pues el ordoliberalismo propugnaba la utilización del Estado como un elemento funcional a la potenciación e impulso de la libertad económica.

De este modo, el ordoliberalismo es consciente de que el orden de competencia que ha de regir en el libre mercado no es un orden natural que haya de ser meramente respetado por el derecho, sino que se trata de un escenario que ha de ser creado y asegurado por las políticas del Estado y el marco jurídico establecido por las mismas, subordinando la práctica del poder político a las necesidades del capitalismo y la competencia.

El principio de competencia, recogido de autores como Spencer o Sumner por los ordoliberales, se erige como un principio fundamental y se configura como un potenciador del propio libre mercado que moldea sujetos activos participantes en la conformación de un espacio de intercambio que están dispuestos a dinamizar, desarrollar y preservar. El embrión del actual modelo económico competitivo empezaba a esbozar sus primeras líneas teóricas, aunque desdeñando las posibilidades abiertas por el constitucionalismo para lograr materializar y consolidar sus postulados.

El círculo quedará cerrado finalmente con las aportaciones de la escuela conocida como *economía constitucional* (EC) que encuentra en James M. Buchanan su máximo exponente teórico. Sobre los cimientos del neocontratualismo, inaugurado por la obra de Rawls en la década de los setenta, Buchanan erigirá las premisas que darán otra vuelta de tuerca al Coloquio Lippmann,

entendiendo que es el contrato *primigenio* surgido del momento constituyente el que debe preservar la libertad individual y el libre mercado de la expansión estatal. Así, la EC descubre el potencial de la norma constitucional para asegurar el libre desarrollo del *homo economicus*, estableciendo un núcleo indisponible de preceptos que guarden las libertades económicas, pretensión que complementa la necesaria preservación de la libre competencia para la escuela ordoliberal.

Tanto la convicción de que el Estado persigue su constante expansión y maximización de beneficios como la consideración de que esta realidad supone indefectiblemente una merma del libre mercado llevan a Buchanan a reconocer en los principios de la estabilidad presupuestaria los principales valedores de la libertad económica. Los límites al poder presupuestario y de endeudamiento del Estado se constituyen como el primer cerco al crecimiento estatal y la constitución como el instrumento idóneo para cristalizar normas vinculantes con tendencia a una permanencia que las mayorías democráticas no puedan alterar con relativa facilidad.

Resta decir que, si bien la idea de la constitucionalización de las reglas de gasto podemos encontrarla en los orígenes fundacionales de los EE. UU. y, sobre todo, en su crisis financiera de 1837, lo cierto es que es solo a partir de la década de los setenta del siglo xx con el impulso de las ideas neoliberales cuando los debates políticos y económicos en torno a esa prototípica *golden rule* toman una importancia jurídicamente trascendental.

Finalmente, y como describe brillantemente el autor en la última parte del libro, las sinergias generadas por la competencia y la estabilidad presupuestaria en el marco de una economía de libre mercado, preservada por el orden normativo e institucional, cristalizarán en efectos constitucionales tangibles y analizables bajo el parámetro del constitucionalismo crítico.

La segunda parte del libro, una vez asentado el marco conceptual y los fundamentos teóricos de la estabilidad presupuestaria, ahonda en el análisis de la integración económica y fiscal a escala europea centrando la atención en los instrumentos jurídicos diseñados al efecto y señalando sus carencias. De algún modo, esta parte va a mostrar la génesis práctica de los posicionamientos adoptados por diversas escuelas de pensamiento liberales y el camino hacia la juridificación y petrificación de estos en marcos complejos y alejados del control democrático, como los que ofrece la Unión Europea.

El autor parte de una primera constatación histórica, asumida y compartida por los propios actores políticos y económicos, consistente en evidenciar la descompensación en el desarrollo de la unión económica europea en contraste con la marcada integración brindada por la unión monetaria. La construcción del mercado común se resintió desde sus inicios debido a la falta de integración y armonización de las distintas políticas presupuestarias y fiscales

de los Estados miembros. El marco jurídico europeo se marcaba como objetivo la integración monetaria, pero el modo de erigir la unión económica estaba en constante disputa. Tanto es así que las mayores reticencias desde los Estados miembros venían dadas por la configuración de la unión económica, siendo escasas las *resistencias comunitarias y constitucionales* dirigidas a la construcción de la unión monetaria.

Por un lado, la corriente monetarista preconizaba que la inercia de la unión monetaria daría lugar por sí sola a un proceso competitivo que conformaría la unión económica. Por otro lado, desde las concepciones —asumidas por la Comisión Europea— se alumbraba la necesidad de diseñar e implementar fuertes mecanismos de coordinación, advirtiendo de las dificultades que tendrían las diferencias económicas y fiscales de los Estados no solo para la construcción de la unión económica y monetaria, sino para la propia soberanía de aquellos. Los propios planes e informes que daban cobertura a la creación de esta unión económica y monetaria señalaban las carencias que los Tratados tenían respecto de la concreción del proyecto de la unión en su vertiente económica, pero también política. El punto de inflexión en la toma de conciencia y puesta en práctica de dichos mecanismos será el Tratado de Maastricht.

Tres son los instrumentos jurídicos funcionales a los principios de la estabilidad presupuestaria que actualmente materializan la concepción neoliberal del Estado en la construcción de la unión económica: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) surgido de Maastricht y reformado tras la crisis griega; el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y, finalmente, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG). Esta «triada de mecanismos» —como los denomina el autor— adolece de sombras que la hacen colisionar frontalmente contra los principios de la democracia constitucional.

En un primer momento, el Tratado de Maastricht requería la adaptación de los tratados con el fin de acometer la última fase que daría lugar a la entrada de la moneda única e instituiría mecanismos de coordinación presupuestaria entre los Estados miembros. Si bien es cierto que el PEC es un instrumento de derecho derivado europeo articulado a través de dos reglamentos, no lo es menos que la ineficaz aplicabilidad de su contenido, ya fuere por falta de voluntad de los Estados, por la dificultad de articular mayorías para imponer sanciones o por la deficiente formulación jurídica de sus imposiciones, lo convirtió en un instrumento fallido.

Posteriormente, tras la crisis financiera y ante el desarme evidente y constatado del entramado jurídico de la UE para hacer frente a sus efectos, se reformaron en 2011 los mecanismos de gobernanza europeos que servían a los fines de la estabilidad presupuestaria: el refuerzo del PEC (*six y two pack*) fue la primera acción que consolidaría el primero de los tres instrumentos ya

citados. A finales de 2011 entraban en vigor el *six pack*, cinco reglamentos y una directiva que representaban la mayor reforma económica en el seno de la Unión desde Maastricht. Con este paquete de medidas, en el plano preventivo, se aumentaban las facultades preventivas de la Comisión Europea, se obligaba a los Estados a presentar planes de estabilidad y convergencia antes de conformar sus propios presupuestos, se instauraba el Semestre Europeo y se incorporaba la regla de límite gasto público en relación con las previsiones de PIB potencial, así como criterios de elaboración de los presupuestos nacionales, entre otras previsiones. En el plano correctivo, se previó el cumplimiento forzoso del PEC y la imposición de sanciones en el marco del procedimiento por déficit excesivo en caso de desviación por los Estados de los objetivos presupuestarios marcados por este (no sobrepasar el 0,5 % de déficit estructural sobre el PIB ni el 60 % de deuda pública sobre el PIB). Ya en 2013 se aprobó el *two pack*, dos reglamentos dirigidos a los Estados de la zona euro y encaminados a reforzar el control que la UE puede ejercer sobre los presupuestos nacionales a través de mecanismos de supervisión del proceso de elaboración y aprobación de los mismos.

Puede afirmarse que la reforma del PEC se llevo a término dentro de las posibilidades arbitradas por el Tratado de Lisboa, empleando reglamentos y una directiva para acuciar el carácter vinculante y los mecanismos de supervisión y coerción del pacto. Sin embargo, esta virtualidad no puede predicarse respecto de los otros dos mecanismos ya mencionados, y sobre los que el profesor Moreno González centra el grueso de sus críticas.

Los Estados de la zona euro firmaron en febrero de 2012, al margen de la intervención de la UE, el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEDE), que tras el diseño e implementación de diversos mecanismos de asistencia financiera para hacer frente a los vencimientos de deuda de Estados como Grecia, constituía una organización extramuros del crisol institucional de la UE, pero encargaba la función de negociar los Memorandum of Understanding (MoU) a la Comisión Europea. Esta configuración logra consolidar una huida notoria del marco del derecho europeo y denota el afán por aquilatar los principios de la estabilidad presupuestaria en una posición de práctica indisponibilidad.

Las inquietudes y reservas en torno a la legalidad del MEDE fueron solventadas en noviembre del mismo año por el TJUE en el caso *Pringle v. Ireland*. El órgano jurisdiccional avaló tanto la creación de la organización internacional como la atribución de competencias a la Comisión aun advirtiendo que los MoU no son instrumentos normativos pertenecientes al acervo comunitario, pero que sí deben adecuarse al mismo. La condicionalidad de la asistencia financiera al cumplimiento de instrumentos como el PEC revisado o el Semestre Europeo logran armar el andamiaje de las condiciones *sine qua*



*non* vinculadas a las exigencias de la estabilidad presupuestaria que habilitan la activación del MEDE. Este tratado se convierte, de este modo, en un adalid y baluarte de los principios y objetivos inherentes al resto de mecanismos europeos de estabilidad presupuestaria. Aquí el autor realiza la que creo es una crítica demoledora, desde el prisma jurídico, a la exclusión de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE que el TJUE ha venido sosteniendo sobre su posible aplicabilidad a los MoU, aumentando aun más la impunidad de los efectos derivados de una condicionalidad estricta aneja a la estabilidad presupuestaria.

El tercero de los instrumentos que clausura la tríada de mecanismos es el TCEG, un tratado internacional firmado en 2012 por casi todos los Estados miembros y negociado con apremio que, aunque supone de nuevo una huida del derecho europeo, dispone la necesaria incorporación futura al acervo normativo de la Unión. Se trata del segundo mecanismo potenciador de las dinámicas intergubernamentales en detrimento de los mecanismos de codecisión legislativos europeos.

Si el MEDE erigía un entramado institucional diferenciado de la UE, el TCEG generará un contenido obligacional dirigido a las partes del tratado. Su texto sanciona la estabilidad presupuestaria, entendida como situación de equilibrio o superávit presupuestario aludiendo a los límites cuantitativos establecidos previamente por el PEC. No obstante, lo verdaderamente trascendente de su contenido son las previsiones que refuerzan la efectividad del PEC, estableciendo un mandato expreso dirigido a los Estados para positivar dichas reglas presupuestarias (el límite del 0,5 de déficit estructural) y articular mecanismos correctores automáticos en los ordenamientos internos, con especial preferencia por el ámbito constitucional. Este mandato es criticado por Moreno González de manera contundente, analizando las contradicciones inherentes al mismo y la imposibilidad jurídica misma de que un tratado internacional imponga obligaciones de reforma constitucional que puedan atentar, por ende, contra el núcleo, de la identidad constitucional de los Estados miembros.

Desde un marco jurídico externo a la UE, tanto el MEDE como el TCEG generan sinergias con su marco normativo e institucional remitiéndose a textos de derecho originario o derivado europeo o atribuyendo funciones de primer orden a instituciones europeas como la Comisión, el Consejo o el mismo TJUE. En cualquier caso, el *totum revolutum* institucional generado en torno a la gobernanza económica de la UE para asegurar los objetivos de estabilidad presupuestaria instala y mantiene los centros de decisión en una posición distante de las categorías del constitucionalismo democrático.

La tercera parte de la tesis que nos ocupa se dirige, precisamente, a abordar las consecuencias jurídico-constitucionales proyectadas sobre las

constituciones económicas y sociales de los Estados miembros como consecuencia de esa institucionalización de la estabilidad presupuestaria. Y es que, para el autor, la nueva constitución económica neoliberal de la UE tiene a la competencia y la estabilidad presupuestaria como claves de bóveda de su arquitectura institucional.

Lo económico es el factor principal en el proceso de integración europeo, y a su vez, el criterio de la competencia es el elemento vertebrador. Esta constatación lleva al autor a aseverar que el ideario ordoliberal ha impregnado la naturaleza funcional de la UE respecto al mercado. A pesar de ello, no puede entenderse de plano que la estructura de la UE y su constitución económica pueda categorizarse como ordoliberal por dos motivos. Por un lado, porque los fundamentos teóricos del ordoliberalismo parten de pilares religiosos y morales propios del democristianismo y el catolicismo social y, por otro, porque se pone en cuestión la posible capacidad determinante de la influencia de esta escuela de pensamiento en la creación de la Unión. No obstante, en el libro se utilizan las categorías teóricas que nos brinda el ordoliberalismo para analizar heurísticamente la potencialidad de un principio, el de competencia, que sí es una realidad en tanto eje vertebrador de la Unión.

Este análisis sirve de punto de partida para establecer los dos bloques conceptuales que cimentan la integración económica: el de la competencia (escuela ordoliberal) y el de la estabilidad presupuestaria (de la economía constitucional). La constitución económica europea es el producto de las correlaciones teóricas y prácticas de ambas escuelas, que permiten una despolitización de las relaciones socioeconómicas al tecnificar la regulación del mercado desde un conjunto institucional alejado de las categorías clásicas del Estado nación, una tecnificación que se intenta consolidar, a su vez, en un núcleo indisponible para las mayorías sociales alternantes en el poder en una tendencia que es denominada en la obra como «elevación a la indisponibilidad».

La aleación institucional formada por la *tríada de mecanismos* tiene un efecto decisivo sobre las constituciones europeas. Hasta la implementación de estos procedimientos se ha venido operando mediante decisiones tomadas por mayoritarias articuladas en el Consejo y en el Parlamento Europeo, potenciando de este modo el aspecto supranacional del marco regulatorio al asimilarlo a los métodos del derecho constitucional. El nuevo método económico competitivo europeo ha adquirido, por el contrario, un carácter plutocrático que lo aleja de los dispositivos democráticos.

Estos nuevos mecanismos han supuesto la convergencia de las aportaciones ordoliberales (el giro hacia el Estado) y de la economía constitucional (el giro hacia la constitución), por cuanto han logrado situar en un campo indisponible para el ámbito de la política los principios que sustentan el

desarrollo del libre mercado. El Estado se ha erigido, de este modo, en un centinela de las condiciones que potencian la competencia articulando y solidificando constitucionalmente un conjunto de dispositivos jurídico-económicos que operan automáticamente. La potenciación de estas dinámicas se ha acrecentado por la convergencia entre el denominado como *modelo económico competitivo*, preconizador de las libertades económicas y del principio de libre competencia, por un lado, y el *modelo político fragmentado* de la UE, sin un *demos* europeo vertebrado capaz de articular resistencias democráticas, por otro.

Los tratados dieron entrada a la economía social de mercado no como principio que desarrollar, sino como reconocimiento de los ideales precursores de la Unión. En este sentido advierte el autor de que la adjetivación *social* no es más que un espejismo en donde la socialdemocracia quiso ver un principio inspirador progresista que, en realidad, hacía depender lo *social* de la libertad de mercado y la (supuesta) libre interacción de sus fuerzas.

Sin embargo, la crisis económica iniciada en 2007 ha servido de acicate para el desarrollo práctico de unos planteamientos que no se habían consolidado en la Unión. El elemento *juridificador* propio de la economía constitucional buchiana ha desplegado sus efectos no solo a través de las modificaciones constitucionales operadas en diversos Estados, sino de la mutación constitucional que *de facto* deriva de la implementación de mecanismos como el MEDE y el TCEG, que operan al margen del marco jurídico nacional y supranacional.

El autor apunta una idea fundamental que ha sido desdeñada en las últimas décadas. Si bien las constituciones económicas del Estado social europeo se configuraban de forma flexible y abierta dando cabida a distintas posibilidades económicas, el impacto de la constitución económica de la UE sobre los ordenamientos estatales, al combinar el principio de competencia con la estabilidad presupuestaria, se vislumbra en el papel asumido por el Estado de garante de un marco de libre mercado donde desarrollar la libre competencia. En efecto, la elevación a la indisponibilidad de los principios señalados se consolida en la configuración de una constitución económica neoliberal aquilataada bajo una apariencia tecnocrática.

Para finalizar, Moreno González considera que la convergencia en la cúspide de la UE del modelo económico competitivo y el modelo político fragmentado, y la operatividad sobre dicha convergencia de la estabilidad presupuestaria institucionalizada, desdibujan el Estado social, anulando sus potencialidades redistributivas y cumpliendo así los deseos de la economía constitucional de Buchanan. La ausencia de una integración positiva en la Unión, que pueda dotar al marco supranacional de instrumentos fuertes de redistribución y fiscalidad, unida a la existencia de las libertades económicas

fundamentales (sobre todo, la de capitales), fomenta la competencia fiscal (*dumping*) entre unos Estados que se ven inermes ante el gran capital e incapaces de financiar, por ende, las mínimas prestaciones desprendidas del Estado social. La única salida que se les presentaría sería la de acudir al endeudamiento, llegando ahora la estabilidad presupuestaria como camisa de fuerza para impedirlo y, en consecuencia, para consolidar la propia crisis fiscal del Estado social. Crisis fiscal que no solo es medible en términos económicos, puesto que el pluralismo inherente a la adjetivación social del Estado y al margen de posibilidades en política económica que ofrecía se ven hoy, según el autor, sustituidos por un monismo neoliberal que anula las posibilidades de transformación democrática y sumen a la democracia constitucional misma en una crisis de impredecibles consecuencias.

*José Miguel Sánchez Ocaña*  
Universidad de València

VÍCTOR J. VÁZQUEZ ALONSO: *Derechos, federalismo y justicia constitucional en USA a la luz del Obamacare*, Comares, Granada, 2018, 168 págs.

La lectura de la obra *Derechos, federalismo y justicia constitucional en USA a la luz del Obamacare*, del profesor Víctor Vázquez, supone una inmersión en el constitucionalismo norteamericano que permite acercarse a algunos de los debates claves en este país: explora el federalismo, su evolución —no lineal— hacia una forma más *cooperativa* que ha permitido al poder federal desarrollar políticas públicas que han ido consolidando un cierto Estado del bienestar, en principio extraño a la Constitución de Estados Unidos. Esto le lleva a estudiar también el *excepcionalismo* estadounidense en el reconocimiento de derechos sociales, así como los límites de la *judicial review* y su relación con el legislador democrático. Y lo hace, además, adentrándose en estas cuestiones a través del análisis no solo de sus implicaciones jurídicas, sino también políticas e ideológicas y contextualizándolas en su dimensión histórica, todo ello partiendo del estudio de (quizá sería más preciso decir trascendiendo a) un caso en concreto, si bien muy significativo: el Obamacare. La aprobación de The Patient Protection and Affordable Care Act en 2010 fue uno de los proyectos estrella de la Administración Obama. Una reforma sanitaria con la que se preveía extender la cobertura sanitaria a la mayoría de ciudadanos estadounidenses, algo que, como indica el profesor Vázquez, «no fue una ley más, sino que fue el resultado legislativo de un esfuerzo democrático específico que se ha enfrentado para su aprobación a todas las adversidades del sistema» (p. XV). Incluida su judicialización, como se trata en profundidad en el libro, que llevó al plano de

lo jurídico-constitucional precisamente el debate sobre los límites del Congreso de los Estados Unidos para desarrollar aquello que el autor denomina el «Estado social posible».

En este sentido, creo que lo primero que cabe reseñar es lo apropiado del título de la obra —aunque según confiesa el prologuista este sea más mérito suyo que del autor— porque el mismo da prueba de que el objeto del trabajo va a ir más allá de ese estudio minucioso de las distintas sentencias que enjuiciaron este proyecto político, como se ha dicho. Y, por lo que no cabe duda que hay que felicitar al autor, es por su prosa, que permite una lectura amena desde la introducción a las conclusiones, pasando por los cuatro capítulos en los que se estructura y en los que se va tejiendo la relación entre federalismo, *judicial review* y derechos. El primer capítulo ofrece el marco teórico-conceptual, pero también histórico, en relación con la construcción del federalismo del bienestar en los Estados Unidos. A partir de ahí, en los otros tres capítulos se realiza un minucioso estudio de las tres sentencias del Tribunal Supremo estadounidense que se dictaron sobre el Obamacare: la primera, *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, que, aunque termina salvando la constitucionalidad de la reforma, «redibuja los contornos del federalismo fiscal norteamericano» (p. XVII). El Tribunal cuestiona los poderes en los que el legislador federal se había apoyado para aprobar la reforma al interpretar restrictivamente tanto la Commerce Clause y la Necessary and Proper Clause, como la General Welfare Clause, realizando en relación con esta última un enjuiciamiento de los incentivos fiscales a los estados sobre la base de un concepto de coerción federal más deferente con su autonomía. En la segunda de ellas, *King v. Burwell*, el Tribunal desplaza a la agencia federal que había colmado una deficiencia en la redacción de la ley que introducía la reforma sanitaria y viene a afirmar la competencia de los jueces en la interpretación de la misma, yendo más allá de su tenor literal en aras de salvaguardar el proyecto último del legislador. Por último, la sentencia *Burwell v. Hobby Lobby* se enfrenta a la demanda de unos empresarios que aducen su libertad religiosa para negarse a sufragar determinadas coberturas sanitarias que exigía la reforma, lo que enfrenta al Tribunal a la interpretación de la Religious Freedom Restoration Act, que concluye que se había visto violada. Como se explica en la obra, este caso, aunque no se enjuicia directamente desde la perspectiva de la Free Exercise Clause reconocida en la Primera Enmienda, tiene como núcleo el debate sobre hasta qué punto las creencias religiosas pueden servir para objetar el cumplimiento de obligaciones legales.

Así las cosas, según se ha dicho, el primer capítulo de la obra sitúa el marco dogmático desde la perspectiva jurídica, pero también histórico y político, en el que se va a plantear la contienda judicial sobre el Obamacare. Comienza dando cuenta de la «excepción americana» a la hora de haber

integrado el paradigma del Estado social, siquiera a través de un mayor activismo judicial que hubiera podido dotar de una cierta garantía constitucional a algunos derechos sociales —destacando en particular el frustrado intento de la Corte Warren—, y explora las razones culturales, sociales, políticas y jurídicas —incluida la objeción contramayoritaria— que pueden explicarla. Ahora bien, como explica el autor, a pesar de que no se lograra forjar una construcción teórica ni jurisprudencial sobre los derechos sociales en el federalismo norteamericano, a partir del New Deal, y por impulso democrático, se fue abriendo paso la idea de que había un «Estado social posible»: «La Constitución americana no reconoce derechos sociales a sus ciudadanos ni tampoco consagra disposiciones propias de lo que denominamos la constitución económica. La implantación de políticas del bienestar en los Estados Unidos no ha sido, por lo tanto, la realización política de un programa constituyente sino una cuestión de carácter absolutamente democrático que irrumpe en las primeras décadas del siglo xx» (p. 8). Hubo que superar para ello «el paradigma del darwinismo social» que había imperado con la lectura liberal de la Constitución americana, consagrada en especial en la jurisprudencia del Tribunal de la era Lochner. Y precisamente, como se explica en el libro, fueron los casos suscitados ante las políticas del New Deal los que abrieron la puerta a la construcción de un federalismo del bienestar, en un proceso de centralización política logrado con la reinterpretación que hizo el Tribunal Supremo de dos cláusulas constitucionales, la Commerce Clause y la Necessary and Proper Clause, expandiendo los poderes del Congreso. Pero también, como ya se apuntó, de la General Welfare Clause, extendiendo los poderes de gasto del Gobierno federal para desarrollar políticas a través de las *grant-in-aid* que se han convertido en un instrumento básico de cooperación con los estados (pp. 25-26). Se superaba así la tradicional concepción dual del federalismo norteamericano para avanzar en un paradigma cooperativo. De esta manera, el New Deal se reconoce como un «momento constitucional» en el que el impulso social y político, en definitiva democrático, «determinó una nueva forma judicial de entender el papel que el Estado ha de desempeñar en la sociedad» (p. 12). Eso sí, como se indica con acierto, esta batalla por los derechos sociales no se libró en el campo propio de estos, sino en el del federalismo, en torno a la cuestión del reparto del poder entre el Estado y la federación (p. 15). Unos cambios que fueron más allá de los derechos sociales y que sirvieron para que «se introdujese legislativamente una verdadera revolución moral en el ordenamiento que alcanzó al propio estatuto de derechos de los ciudadanos» (p. 22), en particular con la aprobación de la legislación antidiscriminatoria. De ahí que el autor se permita referir la «dimensión moral» que adquiere este proceso de federalización. Además, el libro se detiene en dos aspectos de especial interés: por un lado, emprende una labor de

«arqueología constitucional» para adentrarse en el fracasado intento en los años sesenta de construir una teoría constitucional de los derechos sociales por la Corte Warren, como ya se dijo, partiendo de la Equal Protection Clause y de la Due Process Clause de la Enmienda XIV. Y, por otro lado, estudia la jurisprudencia en relación con el *government speech* y las *unconstitutional conditions* para proyectarla en el ámbito de las políticas sociales (pp. 34 y ss.). Se plantea así la discrecionalidad de un Gobierno y hasta qué punto ha de guardar una cierta neutralidad a la hora de decidir aquello que subvenciona y, por ende, cuando define los objetivos prioritarios de sus políticas sociales. Termina el capítulo con una referencia a cómo las constituciones de los estados sí que han ido incluyendo derechos sociales y al debate que se ha suscitado en los mismos sobre su eficacia, en este caso más cercano al europeo (pp. 41 y ss.).

El capítulo II desciende ya a la reforma de la sanidad conocida como el Obamacare, aunque comienza remontándose más de un siglo para evidenciar cómo la reivindicación de una cobertura sanitaria universal, en definitiva, de un derecho a la salud había sido una aspiración democrática de una parte importante de la sociedad americana, si bien nunca había llegado a consagrarse plenamente (p. 45). Incluso los proyectos impulsados por los *new dealers* se vieron frustrados y, como se explica en la obra, solo con la aprobación de los programas Medicare y Medicaid, en la presidencia de Lyndon Johnson, se logró financiar con dinero público la cobertura sanitaria de ciertos grupos de personas más vulnerables (ancianos y niños, discapacitados y familias con menos recursos). La reforma sanitaria impulsada por el presidente Obama logró salir adelante sustentada en argumentos vinculados no solo a la dignidad y al derecho a la salud, sino también por motivos económicos de indudable relevancia. Una reforma que, como se explica con detalle, no constituye un sistema público de salud, sino que incide en el mercado de los seguros privados sobre la base de tres pilares fundamentales: primero, establece un mandato individual que obliga a todos los ciudadanos estadounidenses a contratar un seguro sanitario mínimo en el mercado privado; segundo, prohíbe a las aseguradoras denegar la adquisición de este seguro o incrementar las primas en atención a la salud de los asegurados, y tercero, extiende de forma significativa el programa federal de ayuda a los estados, el Medicaid, para que el mismo amplíe sus beneficiarios. Unos pilares que, como se ha adelantado, fueron cuestionados judicialmente y que, a pesar de que el Tribunal Supremo terminó manteniéndolos, su base jurídica se vio seriamente comprometida. Además, se forja una jurisprudencia que, como se detalla en el libro, rompe con el equilibrio que se había alcanzado en el federalismo Post-New Deal para dar lugar a un nuevo federalismo que marca no solo una forma distinta de concebir el reparto de poderes entre los estados y la federación, ahora con una doctrina más restrictiva de los poderes del Congreso

fundados en la Commerce Clause y en las posibilidades de su control judicial, sino también más comprometida con una interpretación individualista tuitiva de la autonomía personal.

En concreto, como se relata en el trabajo, la sentencia del caso *Sebelius* responde a esta nueva visión del Tribunal. Este tiene que enfrentarse a la pregunta de si el hecho de no tener seguro médico puede considerarse una actividad económica que tiene un «efecto sustancial» en el comercio interestatal susceptible de ser regulada en consecuencia por el legislador federal. Como se explica con detalle en el libro, el Tribunal termina rechazando que ese mandato individual de contratar un seguro médico tenga base en la Commerce Clause, ya que la misma no puede conferir un poder para regular actividades económicas futuribles, sino solo aquellas ciertas y actuales; pero tampoco en la Necessary and Proper Clause, que es interpretada también de forma restrictiva en relación con los poderes implícitos de los que podía gozar el Congreso. Salvaba entonces su constitucionalidad recalificando esta medida como un impuesto que encontraría fundamento en la Taxing and Spending Clause. Una sentencia que, en palabras del profesor Víctor Vázquez, «aprieta, pero no ahoga» (p. 61). Sí que iba a declarar inconstitucional las disposiciones que concedían una potestad sancionadora al Gobierno federal frente aquellos estados que se negaran a aceptar la ampliación del programa Medicaid, al entender que estos poderes excedían la «persuasión financiera» amparada por la Spending Clause y suponían un instrumento de coacción de los estados en un ámbito de competencias propio de estos.

En el caso *King v. Burwell*, estudiado en el capítulo III, se cuestiona la extensión del programa Medicaid como consecuencia de un defecto grave de técnica legislativa. La ley había previsto que los ciudadanos para poder beneficiarse de las ayudas debían adquirir los seguros previstos en un mercado creado y publicitado por cada uno de los estados, pero no se había incluido que pudieran contratarse también aquellos ofertados por el Gobierno federal. Ocurría entonces que algunos estados habían bloqueado el programa de reformas simplemente no aprobando estos mercados de seguros, algo que había sido superado a nivel federal por un órgano ejecutivo, el Internal Revenue Service, que había interpretado la norma entendiendo que los beneficiarios podían recibir las ayudas si contrataban a través del mercado previsto por el Gobierno federal. Como explica con gran detalle el profesor Vázquez, el Tribunal al enjuiciar este asunto se separa de la doctrina Chevron, que reducía el ámbito del control judicial y resultaba muy deferente con las interpretaciones que hacían las agencias federales de los textos normativos, para tomar como referencia una nueva línea jurisprudencial en virtud de la cual cuando se tratara de cuestiones de especial relevancia económica y política se presume que el Congreso no ha delegado en estas agencias la competencia para desarrollarlas normativamente.



Habida cuenta de que la reforma sanitaria indudablemente se trataba de una de estas *major question*, correspondía entonces a los tribunales esta labor interpretativa. También aquí el Tribunal salvó la eficacia de la norma, asumiendo la interpretación que había hecho la agencia federal. Una decisión que, como destaca el libro, tendría importantes connotaciones tanto desde la perspectiva de la teoría de la interpretación, ya que, según se dijo, supera el textualismo para avanzar en un nuevo *purpositivism* no exento de críticas por amparar una operación manipulativa del tenor literal de la norma que, además, cuestiona los principios del federalismo cooperativo al superar el bloqueo de algunos estados, como también en relación con el papel de los jueces en la creación del derecho administrativo norteamericano.

La última de las sentencias estudiadas en el capítulo IV, *Burwell v. Hobby Lobby*, ya no afecta a ninguno de los pilares basilares de la reforma sanitaria, pero adquiere gran relevancia al poner en el centro de mira la libertad religiosa. Como expresa el profesor Víctor Vázquez, esta sentencia «es, en gran medida, expresión de dos debates culturales latentes en la sociedad norteamericana que van mucho más allá de la concreta cuestión litigiosa a la que el Tribunal debía dar solución» (p. 107). De ahí que el autor se empeñe en este capítulo contextualizando la decisión. Así, detalla el alcance de la idea de «acomodación religiosa» de acuerdo con la Primera Enmienda y cómo, en principio, la interpretación que viene realizando el Tribunal Supremo reconoce que no puede deducirse de la misma un derecho a eximirse del cumplimiento de obligaciones legales por motivos religiosos. Cuestión distinta es que el propio legislador previera tal excepción, como ocurrió con la Religious Freedom Restoration Act. Y, como se dijo, precisamente esta fue el objeto de la controversia en el caso en cuestión. El Tribunal Supremo en *Burwell v. Hobby Lobby*, como se explica en el libro, concluyó que las empresas podían acogerse a la regulación prevista por esta ley y que, en consecuencia, podían no cumplir con ciertas obligaciones legales por motivos religiosos si se daban las circunstancias que la misma preveía. A este respecto el Tribunal concluía que el legislador podía haber buscado medidas menos gravosas al castigo económico que se imponía a las empresas por negarse a contratar para sus trabajadores determinados seguros que prevenían terapias anticonceptivas que podían afectar a embriones ya fecundados. Más allá de la incidencia en el caso en concreto, como destaca el profesor Víctor Vázquez, la relevancia de la misma estará en cómo amplía la titularidad del derecho a la libertad religiosa reconociéndolo a favor de las corporaciones mercantiles y, sobre todo, porque será la primera vez en la que el Tribunal proyecte la carga de la acomodación religiosa sobre el legítimo ejercicio de los derechos de otros ciudadanos, algo que será visto por un sector doctrinal como «una suerte de lastre contrarrevolucionario en la lucha democrática por los derechos» (p. 117). No obstante,

como también indica el autor, quizá deba relativizarse el impacto de esta sentencia, sobre todo porque la misma no comporta una relectura de la libertad religiosa en su dimensión estrictamente constitucional, por lo que en principio no resulta concluyente «a la hora de afirmar si este precedente inaugura una nueva comprensión de la libertad religiosa en el ámbito de las relaciones entre particulares que suponga una amenaza para otros derechos y, en especial, para la propia idea de igualdad» (p. 119).

Por último, el libro termina demostrando lo que creo que es la tesis de fondo del autor, cómo «el nuevo federalismo es también, por lo tanto, una reinterpretación moral de la Constitución y de las relaciones entre el poder y el individuo» (p. 51). Sus conclusiones finales van desgranando así los perfiles de ese nuevo federalismo y los límites al «Estado social posible», a través de lo que ha sido el estudio del «legado paradójico» que nos dejan las sentencias sobre el Obamacare y, en particular, la del caso *Sebelius*; cómo persevera la objeción contramayoritaria a la justicia constitucional en relación con la garantía de los derechos y cómo la lucha por estos derechos ha mantenido una interesante dialéctica en relación con la comprensión del federalismo para concluir cuestionando la retórica que apela a la salvaguarda de la *soberanía* de los estados en el modelo federal norteamericano difícilmente compatible con el ideal de limitación del poder tan firmemente radicado en el constitucionalismo de este país.

*Germán M. Teruel Lozano*  
Universidad de Murcia

## LAS MÚLTIPLES CARAS DEL LIBERALISMO

MICHAEL FREEDEN, JAVIER FERNÁNDEZ SEBASTIÁN Y JÖRN LEONHARD: *In search of European liberalism. Concepts, languages, ideologies*, New York-Oxford, Berghahn, 2019, 346 págs.

En 1855, Juan Rico y Amat definía en su *Diccionario de los políticos* la voz *liberalismo* como epítome de movimiento y de cambio: «¿Desde que vino a este mundo hay algo que haya dado más vueltas que él? ¿Se le ha visto alguna vez quieto y fijo por un instante sobre una idea, sobre un pensamiento? [...] ¿No lo vimos ayer ladearse hacia un principio y torcerse hoy hacia otro distinto? ¿No avanza por la mañana hasta llegar a las gradas del trono y retrocede por la tarde hasta los bordes de la democracia? ¿No protege a las diez a la libertad de imprenta y le pone la mordaza a las once? [...] ¿No destruye con una mano lo que acaba de edificar con la otra?».

A pesar de que la cáustica definición del alicantino respondía a su ideario monárquico conservador, apuntaba hacia un dato cierto: el liberalismo es un concepto lábil y complejo de aprehender por su ductilidad intrínseca. Lo que Juan Rico y Amat reputaba como inconsecuencia e indefinición respondía en realidad a la dificultad de hallar un molde en el que encajar todos los afluentes ideológicos que confluían en el liberalismo.

A tal dificultad se enfrenta el magnífico volumen ahora recensionado; dificultad acrecentada exponencialmente por tres factores a los que se enfrentan la docena de autores de la obra<sup>6</sup>: la complejidad del objeto mismo de análisis, la diversidad de enfoques con la que abordan su estudio y la amplitud del ámbito geográfico de la prospección. Aspectos todos ellos perfectamente enmarcados en el título y subtítulo del libro.

En efecto, el primer problema reside en el objeto mismo de estudio: no ya el liberalismo, en singular, sino los liberalismos porque bajo una misma etiqueta se materializaron distintas corrientes que, haciendo del liberalismo un sustantivo, lo adjetivaron. Los liberalismos divergieron *prima facie* por el campo social sobre el que operaban: así, existió un liberalismo religioso, otro económico y un tercero político, que por otra parte no siempre fueron coincidentes, como en breve señalaremos. Pero incluso dentro de la tercera de estas perspectivas (la política, sobre la que pivota el libro), la enseña liberal dio cobijo a corrientes de pensamiento distantes, con señas de identidad en ocasiones con escasos márgenes de convergencia. El volumen asume, pues, el reto de buscar el código genético común de esas corrientes que, a pesar de sus diferencias, se consideraban (o las consideró la historiografía) ramas del tronco común liberal. Definir la esencia de lo que es el liberalismo, en sí mismo y al margen de sus manifestaciones, es por tanto el punto de arranque y, quizás, el aspecto más complejo al que se enfrenta el estudio.

Pero si el objeto de análisis tiene en sí mismo una connotación plural, los enfoques con los que se aborda presentan esa misma pauta. Los diferentes trabajos que componen el libro atienden al liberalismo, según los casos, bajo un planteamiento conceptual, léxico o ideológico. Sin duda, la primera de las perspectivas resulta la dominante; no en balde el libro se encuadra dentro de

<sup>6</sup> Franz L. Fillafer (Österreichische Akademie der Wissenschaften), Jörn Leonhard (Freiburg Universität), Javier Fernández Sebastián (Universidad del País Vasco), Rui Ramos (Universidade de Lisboa), Nuno Gonçalo Monteiro (Universidade de Lisboa), Helena Rosenblatt (City University of New York), Jussi Kurunmäki (Universidad de Helsinki), Henk te Velde (Leiden Universiteit), Maciej Janowski (Academia Polaca de Ciencias), Paolo Pombeni (Università degli Studi di Bologna), Olga Malinova (Universidad de Economía de Moscú), Michael Freeden (University of Oxford).

la colección *European Conceptual History*, y uno de sus editores, Javier Fernández Sebastián, forma parte de las más reputadas redes internacionales sobre el tema (Iberconceptos, History of Political and Social Concepts Group y European Conceptual History Project), y es, además, responsable del *Diccionario político y social del mundo iberoamericano* (CEPC, 2009) y de los diccionarios políticos y sociales de los siglos XIX (Alianza, 2002) y XX (Alianza, 2008), estas dos últimas obras en codirección con el profesor Juan Francisco Fuentes. Por otra parte, el propio Javier Fernández Sebastián coordinó un espléndido libro sobre el liberalismo en el mundo iberoamericano (*La aurora de la libertad: los primeros liberalismos en el mundo iberoamericano*, Marcial Pons, 2012) con el que el volumen que ahora se recensiona se complementa.

La triple perspectiva con la que se analizan los liberalismos proporciona una visión poliédrica que arroja luz sobre cómo surgió el término (aspecto léxico), cuáles fueron sus significados (aspecto conceptual y semántico) y qué corrientes de pensamiento aglutinó (aspecto ideológico). Pocas veces puede hallarse un análisis tan completo, ambicioso y concienzudo del liberalismo, y precisamente ese enfoque garantiza una precisión que a menudo han faltado en estudios previos dedicados a ese mismo concepto.

El último factor de complejidad sobre el que se sustenta el libro está representado por el ámbito territorial sobre el que se erige: la obra atiende a una docena de países europeos (Alemania, España, Portugal, Francia, Suecia, Dinamarca, Holanda, Polonia, Italia, Rusia y Reino Unido). Tal ambición geográfica resulta en realidad imprescindible, ya que solo una visión de conjunto, comparada, permite obtener un cuadro completo. El liberalismo —los liberalismos—, ya sea como concepto, ya como ideología, transitó de una frontera a otra, cambiando significados y adoptando las particularidades de cada nuevo territorio sobre el que se asentaba. En este sentido, las diferencias idiomáticas podrían constituir un obstáculo: ¿cómo saber si dos lenguas diferentes se están refiriendo a una misma realidad? ¿No pueden los matices idiomáticos provocar equívocos, haciéndonos pensar que palabras en distintas lenguas hacen referencia a una misma realidad (liberalismo) cuando quizás no sea así? En el caso de la Ilustración, las traducciones del término resultan claras, y está plenamente aceptado que términos como el italiano *illuminismo*, el francés *lumières*, el británico *enlightenment* o el germano *Aufklärung* hacen referencia a una misma realidad conceptual. En el caso del liberalismo la situación también resulta en este punto fácil de solventar, ya que en la mayoría de los países se acuñaron términos que partieron de la misma raíz latina, *liber*, lo que demuestra, una vez más, la permeabilidad del liberalismo a través de las fronteras.

En su primera acepción, el término *liberalismo* era, morfológicamente, un adjetivo que semánticamente indicaba desprendimiento y generosidad, acepción empleada incluso por Adam Smith (Freedon, p. 303) a quien la

historiografía siempre ha reputado como uno de los padres del liberalismo económico. Aquella acepción originaria se mantuvo todavía bien entrado el siglo XIX, sobre todo en Alemania (Leonhard, p. 74), conviviendo con los nuevos significados con los que se fue dotando el vocablo.

Esa diversificación semántica del término *liberal* dio lugar a su aplicación al campo religioso, político y económico, sin que todos esos nuevos significados tuvieran necesariamente que confluír. En este sentido, baste por ejemplo señalar el caso de Jovellanos, en cuyo pensamiento económico se hallan perceptibles huellas de Adam Smith, a pesar de que resultaría inapropiado calificarlo políticamente como un liberal. El liberalismo religioso tampoco se cohonestaba con ciertos liberalismos políticos europeos, de una clara adscripción católica (Fillafer, p. 46; Fernández Sebastián, p. 118; Velde, p. 221). De hecho, la tolerancia religiosa que la historiografía ha considerado tradicionalmente —junto con la separación entre Estado e Iglesia— como una de las claves del liberalismo, no se halla presente en el liberalismo español, de profunda raigambre católica y que plasmó en el artículo decimosegundo de la Constitución gaditana la confesionalidad de la nación; algo que no cabía en la mente de un paladín del liberalismo británico como Jeremy Bentham.

Todo lo anterior conduce a concluir, como hacen los diversos trabajos que comprende el libro, que resulta necesario compartimentar las diferentes esencias (económica, religiosa y política) del liberalismo, puesto que no siempre el liberal desde una de esas ópticas lo era también respecto de las restantes.

De entre estas diversas lecturas del liberalismo, el libro se centra en su vertiente política, a pesar de las incursiones que algunos trabajos hacen también en los otros aspectos referidos, en particular en el económico. Y dónde comienza a emplearse el término *liberal* con una connotación política resulta precisamente uno de los aspectos más polémicos, incluso en la propia obra ahora recensionada, en la que se aprecian notables discrepancias entre los autores. En unos casos se señala a Francia como punto de partida, con la referencia de Napoleón en 1799 a las *idées liberales* (Leonhard, pp. 75, 77; Rosenblatt, p. 164), en tanto que otros trabajos apuntan a la España de la Guerra de la Independencia, y a los territorios ultramarinos hispanos como la fuente más plausible del concepto (Fernández Sebastián, p. 104). Lo cierto es que no se halla suficientemente documentado que la expresión vertida por Napoleón hubiera sido recibida entre los españoles al punto de adaptarla para su consumo interno, aunque sí es cierto que tras las renunciaciones de Bayona Napoleón había prometido a España una «Constitución liberal» (proclama de 7 de diciembre de 1808), promesa que fue difundida por la *Gaceta de Madrid* (25 de diciembre de 1808), a la sazón controlada por el emperador.

En todo caso, conviene recordar que en Francia el término *liberal* mantuvo su morfología adjetival originaria, cambiando solo su significado (de

«generosidad» a «proclive hacia las libertades»), mientras que en España el término se transformó en sustantivo. Así pues, al margen de la polémica, parece bastante probable que fuese en nuestro país donde por vez primera un grupo de sujetos se identificó a sí mismo como *liberal*. De hecho, entre 1810 y 1814 en España se hizo un uso cotidiano del concepto, incluso como cabeceras de prensa, siendo así que los primeros diarios que incorporan en su título el nombre de *liberal* surgen en Cádiz y Lima (Fernández Sebastián, pp. 104, 106), mucho antes de aparecer en el Reino Unido *The Liberal*, en 1822, a cargo de Lord Byron y Percy Bysshe Shelley (Freeden, p. 304).

Desde 1810, en España empieza a emplearse el término también para definir al *partido* proclive a la reforma constitucional (Fernández Sebastián, p. 109). No debe extrañar, por tanto, que en Alemania la primera referencia al término *liberalismo* se halle en un diario de 1815 refiriéndose a la realidad política española (Velde, p. 215). Aunque será en el Trienio Constitucional español cuando empiece a utilizarse con más intensidad el vocablo *partido liberal* —merced a la escisión del liberalismo en dos bloques— transmitiéndose luego el concepto a Portugal (Ramos y Monteiro, p. 142). No obstante, en Suecia parecen existir referencias aisladas a un *partido liberal* incluso con anterioridad, tras la aprobación de la Constitución de 1809 (Kurunmäki y Nevers, p. 187), en tanto que en el Reino Unido no será hasta mediados de siglo cuando el término de *partido liberal* reemplace al tradicional nombre del partido *tory*.

Así, cabría afirmar que la forja política del concepto atravesó tres fases: en una primera, como adjetivo que haría referencia a unas ideas avanzadas y en conflicto con el Antiguo Régimen; en una segunda, el término se transformaría en sustantivo, aplicado a sujetos portadores de aquella ideología; finalmente, ese sustantivo empezaría a acompañarse de adjetivos que permitirían identificar diferentes tendencias dentro de un tronco común. Algo que en España empieza a producirse en el referido Trienio Constitucional, cuando los otrora liberales se escindieron en un liberalismo moderado y otro exaltado, del mismo modo que sucedería en Portugal entre 1834 y 1851 (Ramos y Monteiro, p. 145) o en Suecia, mucho más tardíamente, al diferenciar entre «viejos» y «nuevos» liberales desde 1866 (Kurunmäki y Nevers, p. 189).

Estos diversos matices que se fueron incorporando al término *liberal* pusieron de evidencia un concepto políticamente complejo, frente a la aparente simplicidad semántica con la que había nacido. En sus orígenes como vocablo político, el liberalismo se identificó frecuentemente con el pensamiento revolucionario de impronta francesa (Leonhard, p. 77), siendo recurrente su uso ya por los conservadores, ya por los partidarios del sistema británico de gobierno, para referirse a sus detractores ideológicos. Una situación que se percibe en España, donde los liberales eran vistos tanto por los

«serviles» como por los Gabinetes integrantes de la Santa Alianza y el Gobierno británico como seguidores ciegos de la Constitución de 1791, por más que en realidad aquellos apuntaran a una presunta «Constitución histórica» como inspiración de sus ideas (Fernández Sebastián, pp. 111, 117; Freedon, p. 304).

En este sentido, los términos *liberal* y *demócrata* resultaron en un primer momento prácticamente sinónimos. Sin embargo, a medida que el desmantelamiento de la estructura política del Antiguo Régimen se convirtió en una realidad que no admitía marcha atrás, el término *liberalismo* empezó a identificarse con la aspiración de aprobar una constitución escrita (Leonhard, pp. 81, 82; Rosenblatt, p. 163; Kurunmäki y Nevers, pp. 196, 204; Pombeni, p. 257) o, más genéricamente, con un «gobierno representativo» (Ramos y Monteiro, p. 148), circunstancia perceptible en la mayoría de los países europeos a partir de 1815 y, sobre todo, desde 1820, coincidiendo con las revoluciones burguesas.

De este modo, el liberalismo fue desprendiéndose de su connotación exclusivamente francófila y revolucionaria, algo que se percibe en Alemania en 1848 (Leonhard, p. 84) y bastante antes en Francia, a partir de Benjamin Constant (Rosenblatt, p. 163) y el Círculo de Coppet, alcanzando su esencia con el doctrinarismo, que personificaría la cara moderada del liberalismo. Desde ese momento, *liberalismo* y *democracia* empezaron a concebirse como términos diferentes, al punto de que la connotación revolucionaria quedaría adscrita al último, en tanto que al primero se adjudicaría el sentido de «justo medio» entre absolutismo y revolución, o entre despotismo y anarquismo, en palabras de Constant (Rosenblatt, p. 166). Sin embargo, esta escisión no resultó igual de clara en todos los países, como sucede en España, en la que todavía a mediados de siglo XIX el ligamen entre liberalismo y democracia se mantuvo (Fernández Sebastián, p. 121). Ello no obstante, los partidos políticos liberales rehuyeron en nuestro país el término *democrático*, y los que se adjetivaban con este último término se aislaron, a su vez, de la denominación de *liberales*. De ahí que el liberalismo haya acabado por convertirse en España en un sinónimo de pensamiento conservador, frente a lo que sucede en Estados Unidos (donde es sinónimo de progresismo), rehusando a una tradición de liberalismo radical o «de izquierdas», según formuló en su día Joaquín Varela Suanzes.

Entre los aspectos más complejos que abordan la docena de trabajos que comprende el libro dos destacan especialmente: por una parte, determinar cuándo resulta posible inferir la existencia de una ideología liberal; por otra, explicar hasta qué punto fue posible al liberalismo mantener su esencia e identidad doctrinal respecto de otros movimientos políticos que le sucedieron. El primero de estos aspectos entraña fijar el momento en el que surge el

liberalismo como un movimiento político específico, evolucionando o divergiendo de planteamientos ideológicos previos, en concreto de la Ilustración. En este sentido, se ha hablado de un protoliberalismo para referirse a una suerte de eslabón perdido, a caballo entre Ilustración y liberalismo, tal y como refiere Franz L. Fillafer en su capítulo dedicado al concepto durante la dinastía Habsburgo (pp. 38-39). Este liberalismo *avant la lettre* sería el que Antonio Elorza definió en España como «ilustración liberal», representada por autores como Vicente Alcalá Galiano que anticiparon planteamientos económicos mercantilistas, o como León de Arroyal, cuyo radicalismo político heredarían poco después los liberales artífices de la Constitución gaditana.

La dificultad para escindir de manera clara entre el pensamiento político ilustrado y el liberal radica en la continuidad que en muchos aspectos se entabla entre ambos (Fillafer, p. 41), al compartir ciertos postulados de progreso e individualismo racionalista, aunque también es fruto de la lectura interesada que los propios liberales realizaron del pensamiento ilustrado, interpretándolo bajo sus preferencias (Fillafer, p. 50): al liberalismo le interesó mostrarse como heredero de la Ilustración, pero ello exigía simplificar también lo que aquella había representado, asumiendo solo ciertos principios —como la fe en el progreso, o el racionalismo— compatibles con la esencia liberal, y descartando otros muchos matices —la ilustración organicista o la historicista— menos permeables a sus propios planteamientos.

Pero si buscar el punto de partida del liberalismo —escindido de la Ilustración— resulta complejo, también lo es determinar qué lo diferencia de movimientos políticos posteriores. Para ello resultaría necesario apuntar las notas que identifican al liberalismo como tal, y que permitan distinguirlo de otros *ismos* políticos, algo que resulta extremadamente alambicado. De hecho, el libro pone de relieve la imposibilidad de ceñir el liberalismo a los estereotipos que la historiografía habitualmente ha manejado (individualismo, *laissez-faire*, racionalismo...), por más que algún trabajo intente apuntar ciertos elementos clave con los que identificar el liberalismo (Janowski, pp. 233-250). Ante la imposibilidad de circunscribir el liberalismo a las notas con las que tradicionalmente se lo había definido, resulta incluso inapropiado emplear el singular para referirse a él: en realidad lo que existen son liberalismos, no solo diferenciados geográficamente, sino en los contenidos que les caracterizan.

No obstante, ha de existir algún mínimo común denominador a esos liberalismos ya que, de lo contrario, el propio concepto acabará diluyéndose hasta el punto de hacerlo inservible. Quizás se halle en el carácter nuclear del derecho de propiedad, que posiblemente sea el principal punto de confluencia no solo entre los distintos liberalismos políticos, sino también entre estos y el liberalismo económico: este considerándolo desde su vertiente mercantilista, aquel convirtiéndolo en el derecho primario del que derivarían los restantes.



Del mismo modo, aunque algunos trabajos del libro apuntan a una vertiente social del liberalismo, parece poco probable que pueda hablarse en puridad de liberalismo sin la idea de separación de las esferas social y estatal, ya sea en un plano económico (economía de mercado), ya en el político (dogmática liberal de los derechos). La mixtura conceptual solo es posible a partir de la hibridación de *ismos*, y la aceptación de algunas de sus premisas compatibles, como se observa en las constituciones que, sin renunciar a la división de poderes y al reconocimiento de derechos civiles, incorporan también el intervencionismo estatal y la presencia de derechos sociales y económicos.

De resultas, la falta de contornos bien definidos en el liberalismo lo dotó de la ductilidad suficiente como para que se entrecruzase con otras ideologías, por ejemplo, con las sociales, dando lugar en los países nórdicos a un «liberalismo de izquierdas» que trató de compartir espacio con la socialdemocracia (Kurunmäki y Nevers, p. 204). El liberalismo sufrió así, desde finales del xix y sobre todo a partir del xx, un contagio de otros *ismos*, que le permitió adquirir connotaciones organicistas o intervencionistas (Freedon, p. 315). Hasta dónde estas sean compatibles con la esencia del liberalismo o, por el contrario, acaben con su identidad para convertirlo en algo distinto es una cuestión sobre la que todavía es necesario seguir investigando en el futuro, aunque el libro invita a una profunda reflexión al respecto.

De hecho, en muchos países el liberalismo conservó intactas aquellas esencias que la historiografía le había ido atribuyendo en un proceso de abstracción: individualismo, economía capitalista y separación entre Estado y sociedad. Al mantener esta lectura estática del liberalismo, los nuevos movimientos políticos renunciaron a entremezclarse con él, considerando que hacerlo suponía una pérdida de su propia esencia e identidad. Algo especialmente perceptible en el caso del socialismo, cuyo basamento ideológico se cimienta sobre la negación misma del liberalismo, al que se percibe como un modelo burgués asentado sobre un sistema representativo diseñado para perpetuar la dominación sobre las clases obreras. Pero precisamente esa imagen estática de un liberalismo aislado de otros movimientos políticos sirvió también como referente para territorios como la Rusia postsoviética, donde se consideró que representaba el reverso del modelo económico y político que había vivido desde 1917. De ahí que tras la perestroika se viera en el liberalismo una suerte de régimen utópico que permitía superar los rigores del comunismo, solo para decaer desde el año 2000 ante el fracaso de la implantación abrupta del sistema capitalista (Malinova, pp. 279-281).

En su clásica obra sobre el liberalismo, Guido de Ruggiero (*Storia del liberalismo europeo*, Laterza, 1925) tuvo que abordar más de trescientas páginas antes de enfrentarse a la pregunta central: qué es el liberalismo. Su respuesta residía en que el liberalismo entrañaba el reconocimiento de la libertad,

alcanzable a través de un método basado en la igualdad, y con el recurso a una forma de gobernar que compendia al mismo tiempo los principios conservadores y de progreso. Una definición necesariamente amplia y abstracta, consciente de que el liberalismo alcanza numerosas manifestaciones políticas.

Guido de Ruggiero se centró, sin embargo, en dos liberalismos a los que consideró el paradigma de los restantes: el inglés y el francés. El libro *In Search of European Liberalism* demuestra que no todos los liberalismos europeos bebieron necesariamente de esas fuentes, y que las particularidades —tanto geográficas como conceptuales— resultan más acusadas de las que históricamente se han concebido.

Precisamente por ello resulta justo apuntar que, entre las muchas aportaciones que hace *In Search of European Liberalisms*, no es la menor su inconformismo. Se trata de una obra de una extraordinaria ambición, que aborda el liberalismo desde una óptica metodológica y territorial que hasta ahora había faltado. Lo que lo convierte en un libro imprescindible para avanzar en una mejor comprensión de la historia del pensamiento político occidental.

Ignacio Fernández Sarasola  
Universidad de Oviedo

CESÁREO RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT: *¿Estados Unidos de Europa?*, Madrid, Catarata, 2019, 190 págs.

La última entrega del autor de libro, reputado catedrático en el Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona, se concentra en una reflexión sobre futuro de la Unión Europea (UE). La pregunta central que responder es: ¿por qué hoy son prácticamente imposibles los Estados Unidos de Europa (EUE) si en teoría y en abstracto son lo más racional?

Como bien señala el autor, si nos tomáramos la molestia de sumar los indicadores de todos los países de la UE en las estadísticas mundiales que aparecen publicadas en los medios de comunicación, se comprobaría que si operara como un solo Estado internacional, la UE se convertiría en primera o segunda potencia mundial en distintos sectores (por ejemplo en comercio, I+D+i, educación, defensa o PIB).

El eje principal de análisis del volumen son los actores políticos. Más allá de ellos, el profesor Rodríguez-Aguilera de Prat identifica que los medios de comunicación y las opiniones públicas tiene una cuota de responsabilidad —no pequeña— sobre el hecho de que el sentimiento paneuropeo de pertenencia sea bajo. A su juicio, los primeros siguen colocando erróneamente la

información europea en las secciones mediáticas de «internacional» o de «asuntos exteriores», cuando en la actualidad es insostenible que la política continental posea esa característica, al ser tan política interior como nacional.

En lo que se refiere a los ciudadanos, y superando el recurrente debate de si sería posible o no alumbrar un *demos* europeo, de lo cual no trata en sentido estricto el libro ahora recensionado, no ayuda la percepción de considerar que cuando un nacional europeo se desplaza, sea por razones profesionales o de ocio, a otro país europeo, lo haga en calidad de extranjero. Sin embargo, a combatir semejante percepción ayuda en no poca medida el creciente intercambio de pasajeros que utilizan los vuelos continentales de bajo coste y para los cuales no necesitan mayor identificación que su propio documento nacional de identidad y, si disponen de ello, la tarjeta sanitaria europea para cualquier atención médica de urgencia, si es el caso.

El primer capítulo el libro trata de los antecedentes de la unidad europea, con una especial incidencia en la consideración de los movimientos que surgieron durante el periodo de entreguerras de la centuria pasada. Sostiene el profesor Rodríguez-Aguilera que el europeísmo democrático se convirtió en un factor más en la lucha antifascista, uno de cuyos máximos exponentes sería Altiero Spinelli, impulsor del célebre Manifiesto de Ventotene (1941). Al no ser específicamente el propósito del autor volver a relatar la historia de la construcción de las Comunidades Europeas, su atención se ocupa en un escorzo de los principales proyectos integracionistas para analizar su alcance político. Se dedica una especial atención al Tratado Constitucional de la Unión Europea al ser considerado, pese a sus innegables deficiencias, como el intento más ambicioso para dotar de una estructura federalizante a la UE, mucho más atenuada con el vigente Tratado de Lisboa.

En el segundo capítulo se examina a la UE como una entidad híbrida que presenta algunos elementos *materialmente* federales, a la vez que otros se apartan de tal posible caracterización. Se aborda, igualmente, el fenómeno del euroescepticismo (en sus versiones populista y nacionalista), asunto sobre el cual ya trató el autor en un anterior libro (Rodríguez-Aguilera, 2012). Dada la relevancia e Alemania como primera potencia europea, se analiza su papel en la UE y sus pros y contras: de ser un país muy claramente favorable a la plena federalización europea, al creciente repliegue nacionalista del último decenio. Se cierra el capítulo con la descripción y análisis de propuestas para una mayor integración en ámbitos económicos, financieros, fiscales y de política exterior y de defensa, al margen de las dimensiones estrictamente institucionales.

El tercer capítulo examina las elecciones europeas de 2019, las cuales se concentraron en gran medida en la cuestión del grado de integración deseable para la UE, asunto que entronca con el objeto central del libro. Además de los

casos de Hungría, Polonia e Italia, se dedica un amplio epígrafe a la cuestión del Brexit que, como muy bien apunta el autor y el redactor de las presentes líneas, aún sigue abierto respecto a su fecha de resolución *definitiva*, sea mediante un divorcio con convenio regulador, inamistoso o con la eventual celebración de un segundo referéndum.

El postrer capítulo cuarto está dedicado a analizar los programas de la gran mayoría de los partidos que en 2019 obtuvieron representación en el Parlamento Europeo entre los seis estados miembros más poblados de la UE (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, España y Polonia). El autor examina los programas electorales de veintiocho formaciones con el propósito de entresacar y ponderar seis cuestiones respecto al debate sobre la naturaleza sistémica de la UE: supranacionalidad de la UE, reforma de los Tratados y una nueva Constitución, cambios institucionales, la Unión Económica y Monetaria y la posible reforma del euro y una unión fiscal, el futuro del BCE al modo de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América y la defensa y la articulación de un ejército europeo. El autor planteó las seis cuestiones con carácter previo a las elecciones de 2019 a responsables de ocho eurogrupos de la anterior legislatura. Las respuestas fueron renuentes y hasta incompletas, pero el profesor Rodríguez-Aguilera ha contado con un valioso material de cuya redacción da cuenta en el apéndice final del libro.

Las conclusiones constatan que la UE es en el momento presente una fuerte alianza de Estados nacionales que no llega a ser un Estado. No hay nada a corto plazo que prefigure que la UE se encamine hacia un genuino Estado federal. Podría contraponerse a tan ajustada observación que los EUE no pueden tomar como modelo único de referencia a los EE. UU. La creación de unos EUE no debe ser concebida necesariamente como el resultado final del proceso de convergencia europea, por deseable que esta pueda ser. Ciertamente se asiste a la emergencia de un nivel europeo de estructuras de gobernanza y a la creación de normas europeas de regulación. Sin embargo, el entendimiento de la integración institucional en Europa no podría basarse en la aculturación y la formación identitaria al modo del *melting-pot* estadounidense (Glazer y Moynihan, 1963). A menudo esta visión funcionalista y ahistórica se ha asociado con la organización administrativa centralizada y jerarquizada del «orden y mando» (*command and control*) del moderno Estado nación. Más adaptado a la realidad continental, el enfoque pluralista considera que las normas europeas solo pueden legitimarse teniendo en cuenta la historia y la diversidad cultural característica del mosaico de pueblos y politeyas que configuran el Viejo Continente. Según dicha perspectiva, la gobernanza multinivel es un recurso apropiado en el proceso de legitimar y optimizar la asignación de recursos y competencias sobre la base de los dos principios guía del proceso europeizador: la subsidiariedad territorial y la rendición de cuentas democrática (Moreno, 2014).

En otro trabajo sobre el proceso de europeización, que a buen seguro el profesor Rodríguez-Aguilera acometerá en un futuro no muy lejano, le animamos a que fije su atención en la trascendencia que el modelo social europeo posee como elemento de identificación y unidad para el futuro del Viejo Continente. Hasta el momento, y pese a los intentos de destrucción procedentes de formulaciones alternativas como las representadas por la incesante remercantilización del bienestar promovida por el *triumfante* capitalismo anglo-norteamericano, o de la extensión de las prácticas de *neoesclavismo* donde el *dumping social* se propone por los países emergentes surasiáticos como recurso extra para el crecimiento económico, Europa mantiene firme su apoyo legitimador al Estado del bienestar a los derechos sociales y de satisfacción vital alcanzados durante la centuria pasada. De su preservación depende inexorablemente el futuro de la Europa económica, política y social. Y es que el Estado social en sus diversas formas institucionales ha sido una invención genuinamente europea. De la sintonía y acuerdo de las grandes corrientes ideológicas europeas (cristianodemócratas, socialdemócratas y liberales) dependerá en buena medida el futuro del *welfare* en Europa.

Por su soporte documental, reflejado en una amplia sección bibliográfica orientativa para el lector interesado en profundizar en los temas tratados, y sus metódicos análisis, el libro será de gran aprovechamiento no solo en el mundo académico. También el amplio sector de la ciudadanía interesado en la evolución del proceso de europeización lo encontrará muy útil. La lectura de esta obra del profesor Rodríguez-Aguilera aporta claves interpretativas para acrecentar el conocimiento y el enfoque federalizante necesario para una mayor integración de la Europa plural y unitaria.

*Luis Moreno*

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)

### **Bibliografía**

- Glazer, N. y Moynihan, D. P. (1963). *Beyond the Melting Pot*. Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology y Harvard University Press.
- Moreno, L. (2014). *Europa sin Estados. Unión política en el (des)orden global*. Madrid: La Catarata.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, C. (2012). *Euroescepticismo, eurofobia y eurocriticismo. Los partidos radicales de la derecha y la izquierda ante la Unión Europea*. Barcelona: Huygens.
- Spinelli, A., Rossi, E. y Colorni, E. (1941). *El Manifiesto del Ventotene*. Barcelona: Edicions Els Llums; Ediciones La Lluvia.



## COLABORAN

### MARCO GOLDONI

Senior Lecturer (Profesor Asociado) en Filosofía del Derecho en la Universidad de Glasgow. Enseña e investiga temas de Filosofía del Derecho y Política, Derecho de la Economía Política y Derecho Constitucional Europeo. Entre sus publicaciones destacan *The Legacy of Pluralism* (Stanford University Press, 2020) (con M. Croce), *Research Handbook of Critical Legal Theory* (Edward Elgar, 2019) (editado con E. Christodoulidis y R. Dukes) y *La dottrina costituzionale di Sieyes* (Firenze University Press, 2009). También es director (con M. Croce) de las colecciones *Law and Politics: Continental Perspectives* (Routledge) y *IUS* (Quodlibet). Ha sido Simon Roberts Fellow en la London School of Economics and Political Science (2016) y Schell Fellow en la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale (2020).

### MICHAEL A. WILKINSON

Profesor Asociado de Derecho en la London School of Economics and Political Science. Ha sido profesor visitante en las universidades de Cornell, Paris II, Singapur (NUS), Kejo (Japón). Enseña e investiga temas de filosofía del derecho, teoría constitucional e integración europea. Entre sus publicaciones más recientes destacan *Questioning the Foundations of Public Law* (Hart, 2018); *Constitutionalism Beyond Liberalism* (CUP, 2017) (coeditado con M. Dowdle); «Beyond the Post-Sovereign State? On the Past, Present and Future of Constitutional Pluralism», en *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (2019); «Authoritarian Liberalism in the European Constitutional Imagination: Second Time as Farce?», en *European Law Journal* (2015); «The Material Constitution», en *Modern Law Review* (con M. Goldoni) (2018).

## RUTH RUBIO MARÍN

Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla, Directora de la Cátedra UNESCO de Interculturalidad y Derechos Humanos de la Universidad Internacional de Andalucía y colaboradora externa en la Escuela de Gobernanza Transnacional del Instituto Universitario Europeo. Fue Catedrática de Derecho Público Comparado en el Instituto Universitario Europeo de 2008-2016. Entre sus publicaciones más recientes destacan: *Women as Constitution Makers: Case Studies from the New Democratic Era* (con Helen Irving, eds.) (Cambridge University Press, 2019); *Transforming gender citizenship: The irresistible rise of gender quotas in Europe* (con Eleonore Lépinard, eds.) (Cambridge University Press, 2018), y *Gender Parity and Multicultural Feminism: Towards a New Synthesis* (con Will Kymlicka, eds.) (Oxford University Press, 2018).

## CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER

Graduado en Derecho y Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad Libre de Bruselas y LUISS Guido Carli de Roma. Asimismo, ha sido investigador predoctoral (FPI-UAM) en el Departamento de Ciencia Política de la UAM, donde ha sido profesor de la asignatura *Política y Gobierno en España*, y donde realiza su tesis doctoral. Actualmente es Secretario del Centro de Estudios de Partidos Políticos del Departamento de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y colaborador de la revista *Teoría y Realidad Constitucional*. También es profesor tutor de Derecho Constitucional en el Centro Asociado de Madrid de la UNED. Sus líneas de investigación giran en torno a los sistemas electorales y sus reformas, los partidos y los sistemas de partidos y el derecho electoral y parlamentario. Algunos de sus trabajos se han publicado en revistas como *Revista Española de Derecho Constitucional*, *Revista de Derecho Político* o *Revista Española de Ciencia Política*.



## ARTEMI RALLO LOMBARTE

Senador y Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Jaume I de Castellón. Ha sido diputado y ponente de la Ley de Protección de Datos y Garantía de Derechos Digitales. Ha sido Director de la Agencia Española de Protección de Datos, Presidente de la Red Iberoamericana de Protección de Datos, Vicepresidente del Grupo Europeo de Autoridades de Protección de Datos y Director general del Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia. En sus libros monográficos se ha ocupado del estudio del derecho al olvido en Internet, de las redes sociales, del derecho europeo de protección de datos, de las administraciones independientes, y de las garantías electorales o del pluralismo informativo.

## SALVADOR FORNER

Catedrático Jean Monnet *Ad Personam* de la Unión Europea. Entre sus artículos pueden destacarse: «Intereses nacionales y contexto internacional en los orígenes de las Comunidades Europeas» (*Revista de Estudios Europeos*, 2007); «La Europa social y el proceso de integración comunitaria» (*Historia Social*, 2008); «Proyecto europeo y opinión pública: las raíces de un creciente desencuentro» (*Historia y Política*, 2009) y en coautoría con H. C. Senante: «La política europea del PCE: del viraje europeísta al euroescepticismo» (*Historia y Política*, 2019). Es autor de la monografía *Comprender Europa. Claves de la integración europea* (2010) y ha coordinado los libros colectivos: *La construcción de Europa. De las «guerras civiles» a la «unificación»* (2007); *España y Europa. A los 25 años de años de la Adhesión* (2012), y *¿El reencuentro europeo? A los 25 años de la caída del Muro* (2015). Coeditor con H.C. Senante de *La unidad europea: aproximaciones a la historia de la Europa comunitaria* (2016).

## HEIDY-CRISTINA SENANTE

Profesora Titular en el Departamento de Humanidades Contemporáneas de la Universidad de Alicante y Catedrática Jean Monnet de Historia e Instituciones de la Unión Europea. Su investigación se ha centrado en las relaciones de España con el proceso de construcción europea. Sus publicaciones más destacadas son: *La opinión pública española ante el Tratado de la Unión Europea* (1999); *España ante la integración europea: el primer acercamiento* (2006), «España y Europa:

el camino hacia la integración» (2007), «La Europa de los años sesenta y la política europea española» (2010). Es coautora con Salvador Forner de: «España en la Europa comunitaria. Balance de un cuarto de siglo» (2012), «La crisis de Europa y el ascenso del populismo. Más allá de las elecciones europeas de 2014» (*Cuadernos de Pensamiento Político*, 2014) y coeditora de *La unidad europea: aproximaciones a la historia de la Europa comunitaria* (2016).

#### IGNACIO BLANCO ALFONSO

Profesor titular de Periodismo en la Universidad CEU San Pablo. Se doctoró con una tesis sobre los géneros periodísticos en la obra de José Ortega y Gasset (premio extraordinario de Doctorado, 2003). Especialista en el pensamiento y la obra del filósofo madrileño, formó parte del equipo de edición e investigación de sus *Obras completas*. Desde 2008 es el director del Máster Universitario en Periodismo Cultural y de *Doxa Comunicación. Revista interdisciplinar de Estudios de Comunicación y Ciencias Sociales*. Actualmente es Investigador Principal del proyecto «Nuevos escenarios de vulnerabilidad digital: alfabetización mediática para una sociedad inclusiva» (PROVULDIG-2. Ref. H2019/HUM5775, 2020-2022), financiado por la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo. Ha sido *visiting scholar* en las universidades de Génova (Italia) en 2007, del Pacífico (Lima, Perú) en 2015 y de Cambridge (Reino Unido) en 2017. Es *life member* del Clare Hall College de la Universidad de Cambridge.

#### MIGUEL SARALEGUI

Licenciado en Filosofía por la Universidad de Navarra con premio extraordinario (2005), doctor en Filosofía por la Universidad de Barcelona (2011) y en Historia por la Universidad del País Vasco (2015). Ha sido investigador en la Institut für Cusanus Forschung (Trier) y profesor asociado en la Universidad de la Sabana (Colombia), Universidad Diego Portales y Adolfo Ibáñez (Chile). Actualmente es Ikerbasque Fellow en la Universidad del País Vasco. Ha escrito dos libros: *Maquiavelo y la contradicción* (Eunsa, 2012) y *Carl Schmitt pensador español* (Trotta, 2016), y es autor de numerosos artículos sobre la historia del pensamiento político. En 2020 aparecerá en Tecnos *Matar a la madre patria*, un libro sobre el antiespañolismo en la cultura política latinoamericana del siglo XIX.

M<sup>a</sup> PILAR GARCÍA ROCHA

Profesora asociada del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia desde 2014; ponente de los seminarios de Derecho Constitucional Comparado del *Dipartimento de Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma Tre* (Italia); doctora en Derecho con las menciones: *Cum Laude* y Doctorado Internacional; investigadora en el Proyecto Reforma constitucional: Dimensión Institucional y Territorial (20639/JLI/18), financiado por la Fundación Séneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia a través de la convocatoria Jóvenes Líderes en Investigación del Subprograma de Apoyo y Liderazgo Científico y la Transición a la Investigación Independiente (Programa Fomento de la Investigación Científica y Técnica 2018); Máster en Bioderecho (Máster con etiqueta de calidad de la Universidad Euromediterránea). Seleccionada por Resolución Rectoral 29/2014, para realizar el Programa Intensivo Erasmus (2013-1-ES1-ERA10-74540): *Université Lille2 Droit et Santé, Università degli Studi di Napoli «L'Orientale»*; Certificado de Aptitud Pedagógica; Beca de colaboración concedida por el MEC, Programa DEECO; Letrada del Ilustre Colegio de Abogados de Murcia desde 1996; Asesora de la Coordinación de los Seminarios celebrados en el Marco Europeo de Cooperación Civil: JAI/2003/FPC031, JLS/2006/FPC/10 y JLS/CJ/2007-1/08.



# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

## Temas de interés

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

## Envío de originales

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

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

## Tipos de originales aceptados

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

## *Números monográficos*

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

## Formato

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

## *Título*

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

## *Resumen*

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

## *Descriptorios / Palabras clave*

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

## *Tablas y gráficos*

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

## **Proceso de publicación**

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

## **Normas de citación**

### *Notas*

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

### *Citas bibliográficas*

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

(Bourdieu, 2000: 31)

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

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

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

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

Como afirma Cascales (2010: 22)...

### *Bibliografía*

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

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

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

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

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

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

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

### Monografías

— *Un autor*

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

— *Dos o más autores*

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

— *Libro en línea*

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

### Capítulos de monografías

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

### Artículos de revistas científicas

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

— *Revistas electrónicas*

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

— *Revistas electrónicas con DOI*

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

### Informes

— *Autor institucional*

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

— *Autor personal*

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

### Congresos

— *Actas*

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

— *Ponencias publicadas en actas*

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

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

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

### Tesis

— *Publicadas*

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

— *Inéditas*

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



### Artículos y noticias de periódicos

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

— *Sin autor*

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

### Blogs

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

### Foros electrónicos, listas de distribución

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

### *DOIS*

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

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

### **Derechos de autor**

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

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

### **Plagio y fraude científico**

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

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

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

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



