Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

POLÍTICA, IDEOLOGÍA Y DERECHO EN LAS LEYES SIMBÓLICAS

Politics, Ideology and Law in the Symbolic Laws

Miguel Beltrán de Felipe

https://doi.org/10.18543/ed.3747

Fecha de recepción: 23.04.2026 • Fecha de aceptación: 07.07.2026
Fecha de publicación anticipada en línea: noviembre 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

Se recomienda a las personas autoras que lean atentamente sus derechos. Creemos que este enfoque garantiza un acuerdo justo para ambas partes. Estas instrucciones se leen conjuntamente con el Código Ético y la Política de Acceso Abierto, Licencia y Derechos de Autor/a de la revista "Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público".

1. Autoría y ética

Al entregar sus manuscritos a **Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público,** los/las autores/as aceptan y se comprometen a cumplir las condiciones de publicación sin necesidad de firmar un documento de cesión adicional con la **Editorial (Universidad de Deusto).** Con ello, garantizan que su trabajo es inédito en cualquier forma, original y que no vulnera el Código Ético de la Revista ni

Copyright and Open Access

The authors are advised to read their rights carefully. We believe this approach ensures a fair agreement for both parties. These instructions should be read in conjunction with the Ethical Guidelines and the Open Access Policy, Licensing Terms and Copyright of the journal "Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público".

1. Authorship and Ethics

By submitting their manuscripts to **Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público**, the authors accept and undertake to comply with the conditions of publication without the need to sign an additional transfer agreement with the **Publisher (University of Deusto)**. In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach the Journal's Ethical Guidelines

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
http://www.revista-estudios.deusto.es/

derechos de terceros, y que no se han otorgado ni se otorgarán licencias que resulten incompatibles con los derechos concedidos a la Editorial.

Los/las autores/as asumen la responsabilidad total y exclusiva sobre el contenido de su estudio y declaran formalmente no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

2. Derechos de la Editorial

Al enviar el manuscrito, los/las autores/as aceptan su publicación bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En consecuencia, conceden a la Editorial el **derecho exclusivo, gratuito y universal para la primera publicación**, edición, maquetación y explotación de la obra. Esta concesión autoriza a la Editorial a distribuir, sublicenciar e indexar el trabajo en cualquier formato, medio, base de datos o repositorio institucional, con fines de promoción y difusión científica.

3. Derechos de autores/as

Los/las autores/as **conservan la propiedad intelectual de su obra y retienen el derecho a distribuir y utilizar su trabajo** para fines docentes, investigación futura o archivo personal, siempre que se cite la publicación original en la Revista. Se les permite además la publicación posterior en otros medios, siempre que se incluya una nota a pie de página con la referencia completa de la Revista (incluyendo el DOI, si está disponible) y no se sugiera el respaldo explícito de la Revista y/o Editorial.

4. Acceso abierto

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto; lo que significa que es de libre y total acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de su contenido. No obstante, de acuerdo con la licencia arriba mencionada, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos. Tanto su uso comercial como cualquier modificación que se pretenda distribuir requerirán el permiso expreso previo por escrito de quien sea titular de los derechos.

or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are incompatible with the rights granted to the Publisher.

The authors assume full and exclusive responsibility for the content of the study and formally declare that they have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

2. Publisher's Rights

By submitting the manuscript, the authors agree to its publication under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Consequently, they grant the Publisher the **exclusive, royalty-free and worldwide right of first publication**, editing, layout and exploitation of the article. This grant authorises the Publisher to distribute, sub-license and index the work in any format, medium, database or institutional repository, for the purposes of promotion and scientific dissemination.

3. Copyright

The authors **retain the intellectual property rights to their article and retain the right to distribute and use their work** for teaching purposes, future research or personal archiving, provided that the original publication in the Journal is cited. They are also permitted to republish in other media, provided that a (foot)note is included with the full reference to the Journal (including the DOI, where available) and no explicit endorsement of the Journal and/or Publisher is implied.

4. Open Access

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an open-access journal; this means that it is freely and fully accessible in its entirety immediately upon publication of its content. However, in accordance with the licence mentioned above, the authors of the articles must always be properly cited; and both commercial use and any modification intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

POLÍTICA, IDEOLOGÍA Y DERECHO EN LAS LEYES SIMBÓLICAS[1, 2]

Politics, Ideology and Law in the Symbolic Laws

Miguel Beltrán de Felipe[3]
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real. España
https://orcid.org/0000-0002-0417-9533

https://doi.org/10.18543/ed.3747

Fecha de recepción: 23.04.2026
Fecha de aceptación: 07.07.2026
Fecha de publicación anticipada en línea: noviembre 2026

Resumen

El trabajo describe y analiza, desde un punto de vista crítico, la llamada legislación simbólica, es decir, aquellas leyes que tienen un contenido esencialmente volitivo, ideológico o retórico y con ninguna o pocas prescripciones verdaderamente operativas o aplicativas desde el punto de vista jurídico. Son normas en las que el poder legislativo no regula, crea o extingue situaciones jurídicas exigibles o ciertas (no crea derecho ni vínculos jurídicos) sino que expresa sus opiniones o deseos, o expone un relato o narración, o regula meras aspiraciones sociales sin pretensión o posibilidad real de ser aplicadas. En particular, el artículo se detiene en la supuesta creación de derechos subjetivos o colectivos en este tipo de leyes. Se examinan algunas de las implicaciones que estas leyes pueden tener para la teoría y la praxis

[1] Versión ampliada y parcialmente repensada de mi trabajo "Proclamas y placebos en el Boletín Oficial del Estado, o algunas reflexiones sobre las leyes simbólicas", publicado en VV.AA. *El Estado constitucional democrático. Libro en homenaje a Javier Jiménez Campo* (M. Aragón Reyes, J.J. Solozábal Echavarria y J.L. Requejo Pagés coords.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2024, pp. 79 a 108.

[2] Este ensayo está dedicado a la memoria de José Antonio Félez (1954-2025).

[3] Email: Miguel.Beltran@uclm.es

constitucional, y se analizan igualmente los motivos (ideológicos, económicos, etc.) que pueden llevar a los legisladores a aprobarlas.

Palabras clave

Ley, constitución, derechos y libertades, ideología, símbolos, populismo

Abstract

The paper describes and analyzes, from a quite critical perspective, the so-called symbolic legislation, that is, laws with more volitional, ideological or rhetorical content than prescriptions that are truly operational or executable from a legal standpoint. These are norms in which the legislature does not regulate, create, or extinguish enforceable law (for it does not create norms nor concrete legal bonds or relations) but rather expresses its opinions or wishes, or expounds a narrative, or regulates mere social aspirations without real intention or possibility of being applied and enforced. The article focuses on the alleged creation of personal or collective rights in this type of laws. It deals also with some implications that such laws might have for constitutional theory and praxis, and with the reasons (ideological, economic, etc.) that may lead legislators to pass them.

Keywords

Legislative acts, constitution, rights and liberties, ideology, symbols, populism

Sumario: I. Planteamiento. II. Teoría y denominación de las leyes simbólicas. III. Ejemplos de leyes simbólicas. IV. Las leyes simbólicas y los derechos subjetivos. V. Las leyes simbólicas y la teoría constitucional. VI. Razones e ideología de las leyes simbólicas. VII. Balance crítico y conclusiones. VIII. Bibliografía.

I. PLANTEAMIENTO

Existe un singular tipo de leyes que son cada vez más frecuentes. Son leyes con alta carga valorativa, filosófica o moral y escaso contenido jurídico. En seguida intentaré caracterizarlas y darles nombre, pero quede dicho que me voy a referir a ellas como leyes simbólicas. La finalidad de este ensayo es modesta, pues sólo pretende poner ejemplos de esa categoría de leyes, y todo lo más apuntar algunas de las cuestiones que en torno a ellas se plantean desde una perspectiva jurídica. En particular, hablaré de aquellas leyes que dicen asegurar o garantizar derechos a los ciudadanos. Salvo unas pocas referencias foráneas a título meramente ilustrativo, me centraré en el Derecho español, pues de lo contrario el objeto del trabajo sería demasiado vasto, y probablemente quedaría desdibujado. He descartado estudiar figuras y técnicas para-legislativas como las Exposiciones de Motivos, las proposiciones no de ley (PNL) y las declaraciones institucionales, que son o deberían ser el lugar adecuado para que los cuerpos legisladores expresen su voluntad o sus deseos. Por razones muy distintas, pero que creo innecesario explicitar, también he dejado fuera de este ensayo el estudio de normas reglamentarias estatales, autonómicas o municipales.

Al no pretender en estas páginas hacer teoría jurídica, ni construir categorías o sistemas, no he sido exhaustivo en los ejemplos legislativos, ni tampoco en el uso de la bibliografía, porque es inabarcable, particularmente en relación con los derechos subjetivos. Quien quiera documentarse al respecto ya sabe dónde tiene las obras politológicas de Ignatieff o Shklar, o de juristas como Alexy, Dworkin, Ferrajoli o Rawls. Por otro lado, he procurado tener en cuenta que, como escribió Weber, los motivos, las finalidades y las herramientas de los políticos se resisten a ser percibidas o comprendidas por los académicos.

La estructura del trabajo es como sigue. Primero aludiré a la teoría y a las distintas denominaciones de las leyes simbólicas (apartado 2). En el apartado 3 pondré algunos ejemplos más o menos recientes, fijándome luego en aquellas leyes que dicen crear, reconocer o garantizar derechos subjetivos (apartado 4). A continuación, intentaré encajar las leyes simbólicas en la teoría constitucional (apartado 5). Después especularé acerca de las posibles razones por las que están proliferando, y de la ideología que parece hallarse detrás

de ellas (apartado 6). El apartado 7 y último está dedicado a un balance crítico de estas leyes simbólicas y a algunas conclusiones.

II. TEORÍA Y DENOMINACIÓN DE LAS LEYES SIMBÓLICAS

Voy a partir de la noción de leyes simbólicas que han dado algunos autores[4]. Serían aquellas en las cuales la función o contenido que caracteriza a las leyes (crear, extinguir o regular relaciones jurídicas, o sectores de la vida social, con pretensión de aplicación efectiva) desaparece o es secundaria, porque en ellas lo relevante son las ideas o valores en los que la norma descansa, o el mensaje o relato que pretende transmitir. La filosofía, los valores o el mensaje que sustentan la norma son su objeto, finalidad y razón de ser, y en ellos prácticamente se agota su contenido.

Las pocas teorías existentes acerca de este tipo de leyes coinciden en que su aplicación o cumplimiento (en inglés, *enforcement*) es en general irrelevante, o al menos secundario. No son leyes hechas para ser cumplidas. Sin duda en este fenómeno de las leyes simbólicas las cosas no son blancas o negras. Como luego diré, apenas existen leyes consistentes exclusivamente en valores morales o ideas o *desiderata* y del todo privadas de eficacia práctica. Y, al contrario, tampoco es fácil encontrar leyes neutralmente asépticas que no exterioricen ningún elemento valorativo.

No hay muchas construcciones teóricas de las leyes simbólicas. Ahora me voy a ceñir a la de Van Klink, que es uno de los pocos autores que ha abordado el asunto desde el Derecho —pero con una cierta perspectiva politológica. Este autor ha elaborado una teoría y una sistemática de la legislación simbólica que parte de la noción expuesta más atrás (leyes diseñadas y promulgadas no para tener efectos o aplicación efectiva sino para explicitar valores, ideas o creencias). A su entender, el sentido meramente simbólico de ese tipo de leyes, que es "negativo" conforme a la teoría jurídica tradicional, se complementa o compensa con funciones o utilidades "positivas" como la afirmación o codificación de valores e ideas, o el confortar a la sociedad en momentos de crisis, entre otras. Van Klink escribe que esos valores que explicita la ley pueden ser fruto de interacciones y acuerdos entre los gobernantes y la sociedad civil, o entre grupos sociales, y que por ello pueden pacificar ciertos aspectos conflictivos y reforzar la autoridad moral del poder y de las normas[5]. La ley simbólica enviaría ideas y valores al mercado y a la sociedad política, aumentando el debate ciudadano. También tendría la pretensión

[4] Fernández Blanco (2022), Van Klink (2016).

[5] Van Klink (2016: 28) pone como ejemplos de leyes simbólicas con funciones "positivas" las reguladoras de la eutanasia, de la ingeniería genética o del uso de animales en la ciencia.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

de reforzar la legitimación social del poder político. Una de las principales conclusiones que extrae Van Klink es que "la legislación simbólica es un concepto esencialmente político"[6], no sólo en el sentido de que no responde a las tradicionales nociones del Derecho sino también y sobre todo en que presupone una determinada concepción moral o ideológica de la sociedad, de las normas, de las ideas y en definitiva del poder. En los apartados VI y VII retomaré esta idea.

A este tipo de leyes se les ha llamado de varias maneras, que creo responden más o menos a lo mismo. En la doctrina española, Hierro las denomina "leyes retóricas"[7]. De Lora se refiere a "leyes santimonia" y escribe que son "propias de un Estado parvulario"[8]. Tomándole la denominación prestada a Loewenstein, Gordillo habla de "leyes semánticas"[9]. Otros emplean las expresiones "leyes emocionalmente seductoras"[10], o "leyes volitivas"[11]. Entre autores no españoles hay quien se refiere a "leyes manifiesto" o "leyes panfleto"[12] y a "legislación placebo"[13].

Por ser probablemente el término que mejor describe este fenómeno legislativo, y por estar ya acuñado por ejemplo entre los penalistas, en este trabajo voy a emplear la expresión "*leyes simbólicas*". Expuesto qué cosa

[6] Van Klink (2016: 31).

[7] Hierro (1996: 289). También habla de "retórica hueca" Rubio Llorente (1995: VIII): "La capacidad de las expresiones jurídico-públicas para engendrar retórica hueca es directamente proporcional a la complejidad de las categorías que designan y al cuadrado de la dignidad ética que a tales categorías se les atribuye o se les supone". En términos parecidos Jiménez Campo (2018: 216) ha calificado el art. 10.1 de la CE, sobre el que luego diré algo, como "precepto muy sugestivo para la vanilocuencia".

[8] De Lora (2023: 23).

[9] Gordillo (2024: 81) define las "leyes semánticas" como leyes que no son lo que parecen, y más adelante habla de leyes que son "brindis al sol".

[10] Fernández Dols (2022: 24).

[11] García López (2023). A su juicio "una ley volitiva es aquella que expresa una voluntad sin velar por su realización, y no por error, simplemente porque no es su cometido. Porque no se encamina a ello, porque no es esa su misión, su propósito existencial. El objetivo de una ley volitiva no está orientado a regular una realidad, sino a exteriorizar una idea, en ocasiones una ocurrencia. Se busca expresar una voluntad y no articular un hacer traducible en deberes, en deber ser. Ponen el acento en un querer superlativo, no en procurar un obrar factible".

[12] Ainis (2002:15).

[13] Vandelli (2007: 89), escribiendo sobre las diversas patologías que a su juicio aquejan al legislador, se refiere a regulaciones en general bienintencionadas pero destinadas a no aplicarse nunca, bien por motivos deliberados (porque el legislador no ha querido o sabido o podido incorporar mecanismos legales para su aplicación), bien por demorarse su ejecución a otras decisiones o momentos dilatados en el tiempo o inalcanzables en el horizonte político (para ellas acuña la expresión "legislación présbita", o sea, aquejada de presbicia, porque no ve lo cercano o inmediato y se centra en lo lejano e inalcanzable).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

sean las leyes simbólicas, es momento de aterrizar el discurso y ver algunos ejemplos.

III. EJEMPLOS DE LEYES SIMBÓLICAS

En primer lugar, están las leyes que podrían considerarse "leyes-manifiesto", que tienen poco o ningún contenido efectivo pero que abrazan una determinada idea, filosofía, ideología o tendencia cultural. La ley estatal 27/2005 de fomento de la educación y la cultura de la paz (y su equivalente ley aragonesa 8/2023 de cultura de la paz en Aragón), según su E. de M. "*pretende ser un punto de partida para sustituir la cultura de la violencia que ha definido el siglo XX por una cultura de paz que tiene que caracterizar al nuevo siglo. La cultura de paz la forman todos los valores, comportamientos, actitudes, prácticas, sentimientos, creencias, que acaban conformando la paz*"[14].

Una llamativa vertiente de estas "leyes-manifiesto" son leyes que interpretan la historia, o una determinada versión de la historia. Las podemos denominar "leyes relato" o leyes identitarias. Uno de sus máximos ejemplos es una ley que define o perfila las señas o manifestaciones de la identidad de una región o de una nación. Las Cortes Valencianas aprobaron la ley 6/2015 de reconocimiento, protección y promoción de las señas de identidad del pueblo valenciano que definía "lo valenciano" y sus rasgos culturales, sometiéndolas a un apenas regulado régimen de protección y de fomento. La mayoría de izquierdas conocida como "gobierno tripartito" surgida en las legislaturas 2015-2019 y 2019-2023 se apresuró a aprobar la ley 1/2016 de derogación de la ley 6/2015[15].

La principal manifestación de estas leyes que interpretan la historia, o acogen un relato histórico, son las leyes denominadas memorialistas. Este

[14] El art. 1 establece como contenido de la ley el siguiente: *"España resolverá sus controversias internacionales de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y los demás instrumentos internacionales de los que es parte" y "el Gobierno promoverá la paz a través de iniciativas de solidaridad, culturales y de investigación, de educación, de cooperación y de información*", estableciendo una serie de mandatos a los que luego aludiré.

[15] En el momento de escribir estas líneas (abril de 2026) existe una iniciativa legislativa tramitándose en las Cortes Valencianas para la aprobación de una nueva ley de señas de identidad https://www.cortsvalencianes.es/consulta_legista#activitat/parlamentaria/detall/id/196140634055751. Dije más atrás que no iba a estudiar las E. de M., pero a quien le interese lo identitario puede resultarle curioso saber que para aplicar a las cinco capitales regionales y a Talavera de la Reina el régimen de los municipios de gran población previsto en la ley 57/2003, en 2004 las Cortes de Castilla-La Mancha aprobaron seis leyes (de la número 6 a la número 11) en los que absolutamente todo el contenido menos un renglón de su artículo único era una E. de M. que consistía en un singular relato identitario-costumbrista de la historia de cada una de las seis ciudades.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

tipo de leyes expresa una determinada visión de la paz, de la guerra, o de la historia, y si bien a veces no dicen expresamente que tal visión sea la única posible, sí dicen pretender restaurar la verdad objetiva. Y ello porque parten de una determinada interpretación del pasado, calificando como ciertos o como falsos ciertos hechos históricos. La ley asturiana 1/2019 para la recuperación de la memoria democrática tiene por objeto, según su art. 1 c) "*Divulgar la memoria democrática en Asturias, dando satisfacción al derecho de la sociedad a conocer la verdad de los hechos acaecidos durante la Guerra Civil y la Dictadura franquista y las circunstancias en que, durante este período, se produjeron crímenes contra la humanidad y se perpetraron vulneraciones de los derechos humanos*"[16]. La ley estatal 20/2022 de memoria democrática, que derogó la anterior ley similar de 2007, reconoce expresamente en su extensa E. de M. que parte de ella tiene "carácter simbólico"[17]. Estas leyes memorialistas hacen un singular tratamiento de la verdad[18].

[16] Algo menos valorativa en términos históricos era la ley cántabra 8/2021 de memoria histórica y democrática. Su art. 3 señalaba que "*El Gobierno de Cantabria adoptará las políticas y las medidas de acción positiva que resulten necesarias para, con estricto respeto a las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico, hacer efectivo: a) El derecho a conocer, a la luz del principio de verdad, los hechos que son parte de la historia de Cantabria*".

[17] Párrafos 19 y 22 del apartado IV.

[18] Valga como ejemplo la ley valenciana 14/2017, que en su disp. adicional sexta rezaba "*Comisión de la verdad. 1. El Consell solicitará al gobierno la creación de una comisión de la verdad, en la línea de las recomendaciones de Naciones Unidas, para el restablecimiento de la verdad histórica, jurídica e institucional, sobre los hechos y acontecimientos acaecidos durante la guerra civil y la dictadura franquista hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978. 2. El Consell creará una comisión de la verdad de ámbito autonómico para hacer llegar sus propias conclusiones, fruto del análisis de la realidad valenciana, a la comisión de ámbito estatal"*. Gran parte de las leyes memorialistas de las CCAA han sido derogadas en cuanto hubo un cambio político, lo cual ha dado lugar a gran litigiosidad ante el TC, mediante recursos promovidos por el Presidente del Gobierno de la Nación: ley aragonesa 1/2024 de derogación de la ley 14/2018 de memoria democrática de (impugnada mediante el recurso n.º 3591-2024, con suspensión desde el 29 de mayo de 2024); ley cántabra 1/2024 de derogación de la ley 8/2021 de Memoria Histórica y Democrática (impugnada mediante el recurso n.º 1014-2025, con suspensión desde el 12 de febrero de 2025); ley valenciana 5/2024 de concordia, que deroga la ley 14/2017, de memoria democrática y para la convivencia (impugnada mediante el recurso n.º 3112-2025, con suspensión desde el 29 de abril de 2025, levantada parcialmente por ATC 88/2025); ley extremeña 4/2025 de concordia, aun no impugnada (el plazo vence el día 17 de julio de 2026); ley balear 1/2026 de derogación de la ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Islas Baleares, aun no impugnada (el plazo vence el 25 de junio de 2026, si no se acude al trámite de resolución de controversias del art. 33.2 LOTC.). El Parlamento de Castilla y León está tramitando en el momento de escribir estas líneas (abril de 2026) una denominada ley de concordia (https://www.ccyl.

¿Puede válida y legítimamente una ley democrática establecer la verdad? Sin aludir expresamente al Ministerio de la Verdad orwelliano, Villaverde ha señalado, con mucha razón, que ello no es posible, ni deseable, porque las leyes no están para declarar verdades oficiales o falsedades oficiales[19]. En definitiva, "introducir la categoría de la verdad en nuestras disputas políticas no es muy razonable y no mejora nuestras democracias […] Más que la indiferencia frente a la verdad, lo que más daña nuestras democracias es pretender tenerla siempre de nuestra parte"[20].

En todo caso el "deber de memoria democrática" del art. 34 de la ley estatal 20/2022, consistente en que "con el objeto de preservar en la memoria colectiva los desastres de la guerra y de toda forma de totalitarismo, las Administraciones Públicas desarrollarán todas aquellas medidas destinadas a evitar que las violaciones de derechos humanos que se produjeron durante el golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura, puedan volver a repetirse", es evidentemente simbólico: de un deber administrativo de evitar que se repitan vulneraciones de derechos y de preservar en la memoria el totalitarismo no se espera aplicación real y mensurable. Sin embargo, de esas solemnes declaraciones relativas al derecho a la verdad histórica, o al deber de evitar repeticiones de la historia, que son claramente legislación simbólica, en ocasiones derivan medidas administrativas concretas[21]. Eso hace que en ese caso la ley

es/Publicaciones/TextoEntradaBOCCL?Fichero=%5C%5CSIRDOCfiles%5Csirdoc%24%5CXML%5CEBOCCL%5C11L%5CBOCCL1100273%5CBOCCL-11-008549.xml).

[19] Villaverde (2016). Sobre las leyes memorialistas hay una creciente bibliografía. Pueden verse Rollnert (2023) y Garcés (2022).

[20] Innerarity (2024).

[21] Las leyes estatales 52/2007 denominada de "memoria histórica" y 20/2022 de memoria democrática contienen ambas normas muy concretas sobre exhumaciones, retirada de condecoraciones, lugares llamados "de memoria democrática" con implicaciones urbanísticas etc., disolución de asociaciones, subvenciones y también un régimen sancionador. La ley 20/2022 en su art. 3 considera víctimas de la guerra y de la postguerra a "*las personas que padecieron la represión económica con incautaciones y pérdida total o parcial de bienes, multas, inhabilitación y extrañamiento*", y el art. 31 establece el derecho al resarcimiento de los bienes incautados. Este precepto no emplea la palabra "restitución" (o sea, recuperación del bien incautado) sino "resarcimiento", "reconocimiento" y "reparación personal", en el sentido que les dan los arts. 4 y 6. Sin embargo, parece que el Gobierno surgido de la mayoría parlamentaria habida en la XV legislatura 2023-2027 está interpretando la ley en el sentido de que la restitución de los bienes incautado es una forma de reparación del daño moral causado a las víctimas, en la línea de lo indicado en el Tratado de Washington y en la Declaración de Terezin respecto de las obras de arte expoliadas por los nazis. Si ello es así, la ley 20/2022 estaría teniendo el efecto de sustituir o de completar las acciones civiles reivindicatorias por el procedimiento de "resarcimiento" en ella previsto: https://www.rtve.es/noticias/20251123/20n-medio-siglo-democracia-devolver-arte-expoliado-franquismo/16825533.shtml.

no pueda ser considerada simbólica en su totalidad: la declaración por ley como "falso" o como "cierto" de un determinado hecho histórico, por discutible que pueda ser, sí puede tener consecuencias jurídicas.

Las medidas de retirada de símbolos franquistas, o en Francia la indemnización a los *harkis* por su discriminación e internamiento durante la guerra de Argelia[22], ¿podrían haberse adoptado prescindiendo de la parte simbólica? Muy probablemente sí. Para retirar condecoraciones o títulos nobiliarios a notables franquistas, para cambiarle el nombre al Valle de los Caídos, o para establecer líneas de crédito o ayudas para las víctimas del terrorismo[23] no hace falta ningún aparataje solemne ni declarar una verdad oficial. Como mucho se podría ayudar al intérprete ubicando dicho aparataje en la E. de M. en lugar de en el texto de la ley. Porque nada se añade a las declaraciones solemnes situándolas en el texto. Menos aún se las convierte en fuente de derechos. Ejemplo de ello es la PNL aprobada por la unanimidad de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 20 de noviembre de 2002 para el "*reconocimiento moral de todos los hombres y mujeres que fueron víctimas de la guerra civil española, así como de cuantos padecieron más tarde la represión de la dictadura franquista*"[24]. Situar este reconocimiento en una ley (los actuales arts. 1.2 y 4 de la ley 20/2022) no le da más ni menos valor jurídico. A la pregunta de si le añade valor simbólico creo que sólo cabe responder desde planteamientos políticos[25].

El tercer grupo de leyes simbólicas son las que Vandelli denominaba "legislación placebo". El efecto placebo se produce, por ejemplo, cuando el legislador aprueba una ley que pretende nada menos que gobernar la economía, haciéndola más "sostenible", o sea, "*un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de*

[22] Ley n° 2022-229 de 23 de febrero de 2022.

[23] La ley extremeña 2/2020 de apoyo, asistencia y reconocimiento a las víctimas de terrorismo establece en su art. 1 que "La presente ley tiene por objeto prestar asistencia integral a las víctimas del terrorismo, rendirles homenaje y expresarles su reconocimiento".

[24] https://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_625.PDF.

[25] Las dudas aquí expreso sobre las leyes memorialistas o de verdad histórica podrían no encajar del todo con la teoría de la denominada justicia transicional, mediante la cual las democracias intentan hacer justicia, o compensar, o reconocer, los daños padecidos en la dictadura que les precedió. Esa función simbólico-política puede ser sin duda importante. Aquí lo que se sostiene es que de por sí esas declaraciones no tienen efectos jurídicos, y que los efectos jurídicos concretos como los que se acaban de mencionar no necesitan de aquellas para su eficacia.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

las generaciones futuras para atender sus propias necesidades" según rezaba el art. 2 de la ley estatal 2/2011 de economía sostenible. Con ello el legislador parece considerar que ha alcanzado el dominio de los mercados[26].

Un singular ejemplo de placebo es la ley estatal 1/2023 de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. El art. 1 establece que su objeto es "*la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global*". Y esa política viene definida como "*aquella que define los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y recursos que España despliega, como política pública, a través de su acción exterior para contribuir, de manera coherente y en todas sus dimensiones, a las metas globales de desarrollo sostenible establecidas por las Naciones Unidas, en la actualidad la Agenda 2030, la Agenda de Financiación del Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el Acuerdo de París en el ámbito climático, la Unión Europea y otras instancias multilaterales, y la estrategia española de desarrollo sostenible en su dimensión exterior*". Es decir, mediante una ley se va a contribuir a alcanzar los principales objetivos de la humanidad (ley que además establece que la política pública cuyo régimen jurídico regula consiste en definir principios, que por otra parte vienen ya parcialmente enumerados en el art. 2 de la propia ley).

Ejemplo de legislación "présbita" —aquejada de presbicia, según Vandelli, porque no ve lo inmediato o lo próximo, sino que se fija en lo lejano— sería una ley que establece objetivos de construcción de viviendas públicas a veinte años vista, como hace la Disp. trans. 2ª de la ley estatal 12/2023 de derecho a la vivienda. Existen casos de legislación "présbita" que derivan de compromisos internacionales (que suelen ser de derecho blando): la ley 7/2021 de cambio climático y transición energética establece a 10 o a 40 años vista los plazos y modalidades para la puesta en marcha del Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático. Sin duda, la legislación "placebo" se parece mucho a la legislación "présbita", en el sentido de que el efecto placebo, o satisfacción ingenua y engañosa, se consigue demorando al futuro el hipotético efecto de la norma.

El cuarto grupo de ejemplos de leyes simbólicas son leyes que denomino "de encuadramiento social". Existen bastantes leyes que regulan la

[26] La ley no era una ley "económica" sino una especie de ley de acompañamiento o ley ómnibus con multitud de medidas ambientales y organizativas y otras que decían tender al ahorro presupuestario, hoy muchas de ellas derogadas. En similares términos de gobierno de la economía se expresaba el art. 1 de la ley 2/2015 de desindexación de la economía española, que establecía como su objeto "*el establecimiento de un régimen basado en que los valores monetarios no sean modificados en virtud de índices de precios o fórmulas que lo contengan*".

intervención pública en relación con un determinado grupo de personas, plasmando la idea que el legislador tiene acerca de cómo es o cómo debería ser ese grupo social y estableciendo las líneas maestras de las políticas públicas que a él se refieren. Leyes sobre juventud o la infancia o la adolescencia, sobre los ancianos o personas mayores, sobre las mujeres y específicamente sobre las mujeres rurales, sobre las familias numerosas, sobre las personas con una determinada orientación sexual, o sobre la sociedad en general (leyes sobre una sociedad libre de violencia de género[27], leyes sobre las generaciones presentes y futuras[28]).

Ello a veces mueve al legislador a definir cosas aparentemente indefinibles, compartimentando jurídicamente aspectos de la realidad que por su propia naturaleza escapan a la regulación legal[29]. En cualquier caso, estas leyes destinadas a determinados grupos sociales en pocas ocasiones generan situaciones o derechos verdaderamente exigibles, entre otras cosas porque difieren su exigibilidad a otras leyes, o a futuros reglamentos. Con gran frecuencia contienen normas puramente declarativas o no susceptibles de aplicación. A la pregunta de si estas normas de encuadramiento social son leyes simbólicas hay que responder matizadamente. No lo son en su totalidad, porque a veces anudan consecuencias concretas al cumplimiento de los requisitos legales (por ejemplo, para la percepción de subvenciones), pero cuando prescriben como son o cómo hayan de ser determinados grupos sociales sí me parece que pueden considerarse simbólicas en el sentido de no susceptibles de verificación, y prácticamente tampoco de aplicación o cumplimiento. Porque si se examina el contenido de estas leyes, la mayoría de las veces la realidad social a que van dirigidas escapa a la pretensión reguladora, de manera que se convierten en normas cuya virtualidad no pasa del boletín oficial[30].

[27] Ley de Castilla-La Mancha 4/2018 para una sociedad libre de violencia de género.

[28] Ley balear 10/2023 de bienestar para las generaciones presentes y futuras.

[29] Véase la definición que el art. 33 de la ley castellano-leonesa 11/2002 de juventud define las "actividades juveniles", o en sentido similar el art. 19 de la ley canaria 2/2023 de políticas de juventud (regulando los "grupos de jóvenes no constituidos formalmente"), o el art. 40 de la ley catalana 33/2010 de políticas de juventud.

[30] La recién mencionada ley balear 10/2023 de bienestar para las generaciones presentes y futuras tiene por objeto *"velar para que las actuaciones de las instituciones públicas de las Islas Baleares garanticen el bienestar ecológico, económico y social de las generaciones presentes y futuras de las Islas Baleares"* (art. 1), y establece los siguientes "objetivos de bienestar a conseguir, ahora y para las futuras generaciones": "*1. La prosperidad social colectiva, consecuencia de un sistema productivo y de consumo sostenible social y ambientalmente diversificado y bajo en carbono, que utiliza los recursos naturales de manera eficiente y sostenible. Este sistema refuerza la formación, la innovación y la cualificación profesional. 2. La resiliencia, entendida como el mantenimiento y la mejora del entorno natural, con una biodiversidad saludable y el mantenimiento de unos ecosistemas en funcionamiento que apoyan al equilibrio entre los*

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

Finalmente están las leyes que dicen crear, garantizar o satisfacer derechos de los ciudadanos. Se trata de leyes sociales o prestacionales, y también de algunas de las que ya he mencionado, y encomiendan a las Administraciones su garantía, mandatando esa finalidad. En muchas ocasiones tienen la característica principal de no generar o garantizar ningún derecho subjetivo —pese a que afirman lo contrario. Más adelante (apartado IV) abordaré esta cuestión. Ahora se trata sólo de poner algunos ejemplos.

Las leyes andaluza 1/2010 y catalana 18/2007 de derecho a la vivienda afirman solemnemente garantizar el derecho a la vivienda del art. 47 de la CE. Pero no lo hacen. Es decir, no establecen un mínimo contenido de ninguna posición activa de la que se deduzca que surge ese derecho a la vivienda o se reconozca su exigibilidad frente a terceros o frente a las Administraciones. El hoy derogado art. 24 de la ley andaluza de 2010 hacía descansar el derecho a la vivienda únicamente en la aprobación de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, obligatorios para todos los Municipios y de contenido discrecional. Además de lo bizarro que resulta basar un supuesto derecho en la titularidad de un eventual interés legítimo, este precepto no está otorgando derecho alguno, salvo que, no menos bizarramente, se considere que existe un verdadero derecho subjetivo a que una Administración apruebe un determinado instrumento de planeamiento[31]. La ley balear 10/2022 del tiempo

aspectos económicos y ecológicos y la capacidad de adaptación al cambio. 3. La salud, entendida desde la concepción integral, multisectorial y amplia que se fundamenta en el bienestar físico, mental y espiritual de las personas y en las buenas condiciones ambientales. 4. La igualdad, como garantía de que ninguna circunstancia personal suponga una discriminación en el ejercicio de los derechos inherentes al desarrollo de los diferentes proyectos individuales y a la consecución de una vida digna. 5. La cohesión, entendida como cohesión interna y respeto mutuo dentro de una sociedad plural, diversa y equitativa. 6. La cultura, en el seno de una sociedad que promueve y protege el propio patrimonio natural y cultural y potencia el arraigo y el sentimiento de pertenencia al territorio. 7. La responsabilidad, entendida como la necesidad de atender y asumir la repercusión de las acciones propias en el resto del planeta, buscando una contribución positiva en el bienestar global".

[31] La ley andaluza 5/2025 de vivienda es algo más realista porque no hace depender el derecho a la vivienda de la aprobación de un instrumento de planeamiento. Lo que realmente establece, en línea con las demás leyes de derechos sociales, no es un derecho sino una mera expectativa de que la Administración promueva determinadas actuaciones: art. 5.1 "Derecho a la vivienda. Uso adecuado de la vivienda: Las personas físicas con vecindad administrativa en cualquier municipio de Andalucía tienen derecho a que los poderes públicos promuevan las condiciones necesarias para favorecer el ejercicio del derecho a una vivienda digna, sostenible, accesible, asequible, de calidad y adecuada a la situación personal, familiar, económica, social y de capacidad funcional, en los términos establecidos en esta ley. El ejercicio de este derecho deberá garantizarse sin discriminación de ningún tipo y en condiciones de igualdad de oportunidades entre mujeres y hom-

libre educativo para la infancia y la juventud tiene por objeto "*desarrollar en el ámbito de las Illes Balears el derecho de niños, niñas y jóvenes a disfrutar de un tiempo libre educativo de calidad, seguro y en condiciones de equidad, sin discriminaciones por razones de sexo o de género, económicas, territoriales, sociales, culturales o de capacidad*". Incluso se otorgan derechos a "la sociedad" en relación con la historia: la ley asturiana 1/2019 para la recuperación de la memoria democrática dice en su art. 1 dar satisfacción "*al derecho de la sociedad a conocer la verdad de los hechos acaecidos durante la Guerra Civil y la Dictadura franquista*". Más adelante hablaré de los derechos de los jóvenes a emanciparse, al bienestar, a vivir en un medio libre de violencia.

Del mismo modo, las medidas más concretas de la ley estatal 4/2023 para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, o sea aquellas que dicen garantizar derechos, se traducen no en derechos subjetivos concretos y exigibles sino en mandatos para que ulteriormente la Administración tome medidas. El "derecho a recibir de forma inmediata una protección integral, real y efectiva" es en el mejor de los casos un derecho "diferido", en línea con lo que escribe Velasco acerca del derecho a la vivienda. La ley estatal 9/2025 de movilidad sostenible

---

bres". Y el apartado segundo precisa que "*Para hacer efectivo este derecho, las Administraciones públicas desarrollarán políticas destinadas a: a) Facilitar el acceso a la vivienda para toda la ciudadanía: asequible al nivel de renta de la población, adaptada a la realidad económica de cada hogar; habitable en aspectos de espacio acorde a las personas que la habitan, con higiene y salubridad, temperatura adecuada, agua corriente, luz natural, mobiliario básico; con accesibilidad inclusiva; con buenas condiciones medioambientales, de convivencia y con servicios públicos de cercanía suficientes; con seguridad y estabilidad; en sus distintas tipologías, libres, protegidas, concertadas, tanto en propiedad como en alquiler, incluyendo cohousing, coliving, alojamientos dotacionales, etc. b) Impulsar medidas de fomento para incrementar la oferta de suelo disponible y la construcción de viviendas, y promover las actuaciones necesarias para hacer efectivo ese derecho, en particular, medidas para alcanzar un precio asequible de las viviendas. c) Velar por el cumplimiento del adecuado uso habitacional previsto por esta ley y el resto de normativa de aplicación.",* etc. Como muestra de la inviabilidad del derecho a la vivienda declarado en la ley de 2010, en los primeros cinco años de su vigencia únicamente 3 de los 771 municipios de Andalucía habían dado cumplimiento a esta obligación legal (https://www.defensordelpuebloandaluz.es/obligacion-de-elaborar-y-aprobar-planes-municipales-de-vivienda-y-suelo-proximidad-del-final-del). En años sucesivos la cifra creció bastante, pero según estimaciones de la propia Junta y de la FEMP-Andalucía (FAMP) en 2024 sólo en torno a un 20 % de los municipios andaluces tenían Plan de Vivienda y Suelo. Posiblemente a raíz del escandaloso fracaso de la obligatoriedad de los planes municipales, la ley de 2025 sólo los prevé obligatorios en municipios de más de 10.000 habitantes, o costeros, o que formen parte de una aglomeración urbana —y como ya apunté, no se les erige en el mecanismo de garantía del derecho a la vivienda.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

reconoce en su art. 4.1 el "derecho a la movilidad sostenible"[32], sin que ello se traduzca más que en mandatos de "facilitación" de dicho derecho (art. 4.2) conforme a los 11 principios de su art. 5.

Todos los preceptos de dichas leyes establecen que "las Administraciones promoverán" o que "se comprometen a" una determinada política, sin medidas de control o verificación de si se ha promocionado o no o si el compromiso se ha cumplido o no, aspecto este que trataré en el apartado IV. Según la E. de M. de la ley de Castilla-la Mancha 6/2019 del estatuto de las mujeres rurales, una de sus medidas más importantes resulta sin embargo jurídicamente irrelevante. El art. 13 asegura garantizar "el derecho de las mujeres a la titularidad de las explotaciones agrarias", pero ese derecho ya existía, porque todas las figuras legales de las explotaciones agrarias "posibilitan" el acceso de las mujeres a su titularidad (lo contrario contravendría el art. 14 de la CE); y el acceso de las mujeres al registro de la propiedad está regulado en la legislación hipotecaria y registral, sin discriminación alguna. Si se quería incentivar que las mujeres hereden las tierras, había otros mecanismos para hacerlo. Pero posiblemente costaban dinero.

Hasta aquí unos cuantos tipos y ejemplos de leyes que pueden considerarse en todo o en parte simbólicas. Ahora me voy a detener en uno de ellos: aquellas leyes que acabo de mencionar y que dicen reconocer o garantizar derechos a los ciudadanos.

IV. LAS LEYES SIMBÓLICAS Y LOS DERECHOS SUBJETIVOS

Según se acaba de ver, no pocas leyes de contenido simbólico dicen garantizar o reconocer derechos (a los ciudadanos individualmente, o a grupos, o a la sociedad en general). Ello parece plantear una contradicción: si las normas simbólicas, por su finalidad, estructura y contenido, no pueden recibir aplicación, entonces tampoco tendrían la capacidad de garantizar derechos. Y en cambio algunas lo hacen, o dicen hacerlo. Así que una de dos: o no son leyes simbólicas, o no crean derechos. Yo creo que sí son simbólicas en términos prácticos (porque su aplicación, cuando es posible, resulta en el mejor de los casos discrecional, no verificable y muchas veces no susceptible de medición) y que efectivamente no crean derechos.

[32] "*Se reconoce el derecho de todos los ciudadanos y las ciudadanas a disfrutar de un sistema de movilidad sostenible y justo en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico que permita el libre ejercicio de sus derechos y libertades constitucionales, favorezca la realización de sus actividades personales, empresariales y comerciales, además de atender las necesidades de las personas menos favorecidas y de las zonas geográficas afectadas por procesos de despoblación, y en particular, preste especial atención a los supuestos de movilidad cotidiana*".

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

Ya dije antes, y lo repito ahora, que por "derecho" entiendo "derecho subjetivo". Es decir, conforme a la teoría jurídica convencional, un poder, habilitación o haz de facultades que las normas reconocen a una persona para ejercitar alguna pretensión frente a otra, o frente a la Administración, a la que corresponde un deber u obligación ya sea activa o pasiva. Naturalmente, no es el momento de volver sobre la teoría de los derechos sociales o prestacionales. Me basta con traer a colación a García Manrique quien, aun afirmando que nada en su estructura normativa o teórica permite considerarlos distintos de los derechos civiles y políticos, y que por consiguiente las dos categorías deberían desaparecer y fundirse en la de "derechos fundamentales", sostiene que existe una diferencia esencial: "Los derechos sociales expresan estados ideales de las cosas alejados de la realidad en mayor medida que los demás derechos fundamentales. […] De este mayor alejamiento se siguen consecuencias jurídicas y políticas importantes, con la consecuencia de su menor capacidad para configurarse como derechos subjetivos"[33].

Hay quien es menos eufemístico. En lugar de hablar de "alejamiento de la realidad", Guastini diferencia entre derechos subjetivos "verdaderos" y "ficticios" —que denomina derechos sobre el papel, *diritti di carta*)[34]. Los verdaderos derechos se caracterizan porque son susceptibles de tutela jurisdiccional, lo que a su vez requiere que el contenido del derecho (o sea, el comportamiento, abstención o prestación que puede legalmente exigirse) tenga un mínimo de precisión o concreción, y que el sujeto legalmente obligado o frente al que se ejerce el derecho esté igualmente determinado. Los derechos ficticios o de papel son los que no reúnen alguna de estas dos condiciones, porque no se conoce su contenido mediante nociones jurídicamente aprensibles o porque no se sabe cuál o cuáles son sujetos obligados. Por ello, no son susceptibles de tutela jurisdiccional.

Ello, como apunté, mueve a plantearse si las leyes del Estado social, cuando dicen crear, reconocer, regular o garantizar derechos prestacionales que, por su "distancia o divergencia deóntica" con los derechos subjetivos ordinarios o plenos, resultan apenas exigibles, son o no leyes simbólicas. Aparentemente no lo serían. Porque he definido las leyes simbólicas como aquellas que no pretenden, o no pueden, ser cumplidas, y en cambio las

[33] García Manrique (2010: 76).

[34] Guastini, citado por García Manrique (2010: 90). Otra crítica a la teoría de los derechos es la de Bin (2018: 33 y ss.), que afirma que "cualquier progreso en la tutela de un derecho tiene un contrapeso que lo limita, y provoca la regresión de la tutela de otro derecho o de otro interés" —precisando que no se trata solo del coste económico de la garantía de ese derecho. Como los "nuevos derechos" se suelen presentar como derechos absolutos, ilimitados, de crecimiento o progreso constante, ello provoca grandes problemas teóricos, aplicativos y políticos.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

legislaciones prestacionales dicen serlo, y suelen tener algún tipo de contenido. En algunos casos parecen establecer cauces de garantía, con ciertos condicionantes[35].

Sin embargo, muchas de las leyes sociales que recogí en el apartado anterior, y que dicen reconocer o garantizar derechos, son en buena medida simbólicas porque la realidad (inaplicabilidad) contradice el tenor literal del texto (que dice garantizar derechos), evidenciando la "distancia deóntica" entre ambos. Veamos algún ejemplo. Además del antes citado caso de la ley andaluza de vivienda del año 2010, se pueden traer a colación los 22 derechos que el art. 4 de la ley valenciana 15/2017 de políticas integrales de juventud reconoce a las personas jóvenes, incluyen entre otros los derechos a un entorno ambiental sostenible y saludable, y a la protección ante un entorno contaminado; a la emancipación; al acceso a la información y a la transparencia de las administraciones públicas; al consumo responsable y a la protección como consumidoras; al ocio y al bienestar. ¿Se trata de derechos subjetivos en el recién descrito sentido jurídico ordinario? Es evidente que en absoluto son derechos subjetivos exigibles, pues ni tienen un contenido identificable ni tampoco está concretada la correlativa obligación de los particulares o de las Administraciones. O sea, no responden a la noción de derecho subjetivo. Si así fuese, las personas jóvenes que quisiesen ejercitar su derecho a la emancipación y no pudiesen hacerlo tendrían derecho a reclamar de alguien un correlativo deber u obligación y a obtener, eventualmente en vía judicial, el reconocimiento de la prestación o la abstención en que consistiría su derecho. Cuando la ley estatal 9/2025 dice reconocer un derecho a la movilidad sostenible ni siquiera menciona, como mecanismo de garantía del mismo, las obligaciones que la LRBRL establece como servicios obligatorios municipales en materia de transporte (los municipios con población superior a 50.000 habitantes quedan legalmente obligados a prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros), exigibles en teoría por los vecinos a través del mecanismo del art. 18 de la misma ley[36].

[35] Véase *infra* nota n.º 60.

[36] Este tipo de leyes tampoco suelen mencionar una técnica que en teoría podría contribuir a hacer efectivos los derechos que dicen reconocer. Me refiero a los estándares de calidad de la prestación de los servicios públicos, que es uno de los contenidos de las denominadas "cartas de servicios", que tienen una creciente implantación si no en la realidad administrativa, por lo menos sí en la legislación. Respecto de los ejemplos que vengo poniendo, estos estándares y estas cartas se podrían aplicar, al menos como hipótesis, a algunos de los derechos que prevé la ley estatal 9/2025 de movilidad sostenible, que podrían tal vez ser mensurados, pero no a otros de contenido completamente volátil e indeterminado como los de la ley valenciana 15/2017. En cualquier caso, niveles o estándares de calidad y cartas de servicios plantean muchos problemas jurídicos: a) en las pocas ocasiones en las que aparecen regulados (en general para los servicios de salud) normal-

Que el legislador deliberada y conscientemente diga estar reconociendo derechos cuando es evidente que no lo está haciendo —en el sentido antes empleado de "derechos subjetivos"— es algo sobre lo que vale la pena detenerse, aun a sabiendas de que es terreno ya roturado. ¿Cómo explicar tal contradicción? Una posible explicación de este uso normativo de la palabra "derecho" es que el legislador la emplea no en la acepción precisa o técnico-jurídica sino en sentido general, político o llano. O sea, aparecería en las leyes no como "derecho subjetivo" en sentido técnico, sino de una manera distinta. Sería algo parecido a cuando la prensa habla de "genocidio" en sentido no técnico (cualquier guerra o conflicto sería genocidio), o de "discriminación" en sentido no técnico (cualquier diferencia de trato entre personas o grupos sería discriminatoria), o de "presunción" en sentido precisa y exactamente opuesto al del art. 24.2 de la CE (porque casi siempre se comete la aberración de decir, por ejemplo, que la policía ha detenido al "presunto asesino"). Otra explicación podría ser que lo que el legislador está reclamando de las Administraciones no es una obligación de resultado (realizar la prestación o la abstención que corresponde al derecho del ciudadano) sino una obligación de medios, o diferida en el tiempo, consistente además en actuaciones no verificables (promover, fomentar, impulsar, velar por, etc.). Eso parece deducirse del tenor literal de muchas de estas leyes sociales. Pese a todos estos obstáculos, muchos autores han teorizado acerca de estos derechos que a mi juicio no son tales y los considera verdaderos derechos subjetivos. Velasco, si no le he entendido mal, les reconoce tal condición. Admite que nacen sin contenido, o con muy poco, y pone como ejemplo la antes citada ley estatal 12/2023 por el derecho a la vivienda: a su juicio la ley crea un derecho "subjetivo" pero vacío de contenido, es decir sin "derecho

---

mente están contenidos en normas no vinculantes (por ejemplo el art. 42.2 de la ley gallega 1/2015 de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración reza que "*las cartas de servicios no tendrán el carácter de disposiciones normativas y no generarán efectos jurídicos vinculantes")*; b) suelen servir no para garantizar un nivel mínimo de la prestación, o la prestación en sí misma, sino para evaluar a posteriori el desempeño de la Administración que lo presta; c) por lo general aluden no a la calidad o contenido del servicio sino a los cauces mediante los cuales se informa al ciudadano al respecto; y d) una de sus escasas aplicaciones reales se refiere a la responsabilidad patrimonial de la Administración prestadora del servicio, y no a la situación del ciudadano respecto del servicio en sí. Las leyes reguladoras de cada uno de los servicios (sanitarios, educativos, de transporte, etc.) no suelen prever una regulación material de los estándares de calidad de su prestación, las leyes de creación de los entes que los prestan tampoco lo hacen, y leyes transversales como la gallega recién citada no han pasado en general de ser bienintencionadas regulaciones que dicen aplicar en España en derecho a la buena administración del art. 41 de la CDFUE. Sin embargo, hay algunos avances en cuanto a la virtualidad de las cartas de servicios, singularmente en la legislación catalana, cuya evolución puede consultarse en los trabajos de Tornos (2006) y de Caraza (2018).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

objetivo", contenido que queda diferido a lo que dispongan otros legisladores que sí son competentes para hacerlo (los legisladores de las CCAA)[37].

Puede que la explicación más sencilla para estos "derechos" que no son "derechos subjetivos" la encontremos en algunas Constituciones. El más célebre ejemplo del empleo de la palabra "derecho" no como "derecho subjetivo pleno o exigible" está en las primeras palabras de la Declaración de Independencia de 1776 de las 13 colonias de los Estados Unidos de Norteamérica: "Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su creador de ciertos derechos inalienables; que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad". Ese derecho originario de cada persona "a buscar la felicidad" es un haz indeterminado de voluntades que el ciudadano puede libremente orientar como le plazca, sin que a ello corresponda una correlativa obligación o deber de nadie. Similarmente, el artículo 27.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice que *"Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten"*. Y el art. 10.1 de la CE, tan propenso a la vanilocuencia según Jiménez Campo, reza que "el libre desarrollo de la personalidad", no expresamente configurado como derecho subjetivo, es "fundamento del orden político y de la paz social"[38]. Ambas cosas, el derecho a buscar la felicidad y a desarrollar libremente la personalidad no serían derechos subjetivos, plenos y exigibles, sino una especie de derecho no en sentido técnico-jurídico sino en sentido político o filosófico. O sea, más una aspiración, o si se quiere un "derecho aspiracional", que una concreta situación de poder de la que es titular una persona y

[37] Velasco (2023). Llama la atención que se afirme la existencia de derechos sin contenido y que aun así merezcan tal nombre, y también que se afirme que el legislador autonómico esté constitucionalmente vinculado por esa declaración estatal en el sentido de que no pueda no crear un verdadero derecho a la vivienda. Si así fuese, todas las leyes o normas de vivienda de las CCAA serían necesaria y automáticamente inconstitucionales por no ajustarse a una norma estatal derivada de los arts. 149.1.1 o 47 de la CE ya que, como se vio en las leyes andaluzas de 2010 y de 2025 o catalana, no crean prestaciones públicas exigibles en materia de vivienda, o lo hacen sólo tangencialmente y en situaciones extremas y en general sin respetar los contornos del derecho a la vivienda que la ley estatal determina en el denominado "estatuto básico del ciudadano" (arts. 8 y 9) y en el "régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda" (arts. 10 y 11). Las ya mencionadas sentencias constitucionales sobre la ley estatal de vivienda 12/2023, sentencias 79/2024 y 26/2025, anularon algunos preceptos, pero no por el motivo al que ahora me estoy refiriendo. Al contrario, avalaron las declaraciones como las aquí aludidas (derechos sin contenido, vinculaciones generales a las políticas de vivienda autonómicas) por considerar que encuentran cobertura constitucional en las bases estatales o en las condiciones básicas del derecho a la vivienda.

[38] Sobre el art. 10.1 de la CE puede verse Presno (2022).

frente a la que otra queda obligada o vinculada. Esa aspiración convierte un principio, valor, idea o filosofía moral o política en un espacio de libertad, no en un derecho con una concreta contrapartida activa o pasiva —por mucho que se emplee la palabra "derecho". Por tanto esos derechos "aspiracionales" serían más una "libertad" (*freedom*) que un "derecho" (*right, privilege*), es decir una esfera de autonomía personal no definida normativamente y de la cual no nace directa ni necesariamente una correlativa específica obligación, activa o pasiva, a cargo de ninguna persona o autoridad[39].

Al margen de la discusión semántica o filosófica entre "libertades" y "derechos", le ahorro al lector más ejemplos, remitiéndome a quienes como Pérez Luño estudiaron hace ya tiempo los denominados "derechos de tercera generación", entre los que incluía los derechos a la paz, a la calidad de vida, al disfrute del patrimonio histórico y cultural de la humanidad, el derecho de los pueblos al desarrollo[40]. Desde que el autor escribía esto en el año 1991, a estos "derechos" se han añadido, bien sea en los textos constitucionales americanos, o en construcciones jurisprudenciales, los derechos al amor, a la lectura, a la ciudad, a gozar de los beneficios y aplicaciones de los saberes ancestrales, etc.

V. LAS LEYES SIMBÓLICAS Y LA TEORÍA CONSTITUCIONAL

Aun cuando este trabajo, como señalé en el apartado I, no pretende hacer dogmática constitucional, creo que sí debo por lo menos apuntar algunas ideas acerca del encaje de las leyes simbólicas en la CE.

Ya que la CE emplea términos jurídicos asentados (como "derecho" —o "deber", según veremos luego) en sentido no técnico, o dice en ocasiones (en el Capítulo III del Título I) reconocer derechos, pero no lo hace de manera efectiva o exigible, entonces es comprensible que legislador considere que está también capacitado para hacerlo. Y de hecho así ha sucedido en España no sólo con las leyes simbólicas que vengo mencionando, sino, de manera muy relevante, con los Estatutos de Autonomía aprobados desde el año 2006, que han incorporado casi todos listados o declaraciones de derechos. Al margen del debate académico, a mi juicio poco conclusivo, que en torno a ello se

[39] El TC español sí interpretó el libre desarrollo de la personalidad como fuente de derechos subjetivos: en las sentencias sobre la eutanasia (SSTC 19/2023 y 94/2023) dijo que la CE recoge ese derecho subjetivo —en forma de derecho de autodeterminación de las personas para que puedan decidir el modo y el momento de su muerte, y exigir de la Administración sanitaria la correspondiente prestación— en los art. 15 (derecho fundamental de integridad física y moral) y 10.1 (principios de dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad). Similarmente véase la sentencia sobre el aborto (STC 44/2023).

[40] Pérez Luño (1991).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

generó, lo que ahora interesa es la doctrina del TC conforme a la cual esos listados de derechos son declaraciones irrelevantes en el sentido de que no garantizan ni contienen derecho alguno[41]. Algo similar sucedió en Italia, cuando en 2004 la *Corte Costituzionale* privó de normatividad a ciertos preceptos programáticos contenidos en los Estatutos de las Regiones[42].

Sin entrar ahora en el viejo debate acerca del concepto material de ley[43], cabe plantearse si las leyes simbólicas pueden ser inconstitucionales. Normas sin contenido jurídico aprensible, ni pensadas para ser aplicadas, ¿pueden ser contrastadas con la CE? La tentación inmediata es contestar negativamente. Pero hay casos de resoluciones o acuerdos locales o autonómicos meramente simbólicos, en el sentido de esencialmente políticos y sin efectos jurídicos prácticos, que han sido declarados contrarios a Derecho o a la CE. Fossas ha estudiado críticamente cómo en 2014 el TC se consideró competente para analizar la constitucionalidad de una declaración política parlamentaria sin eficacia vinculante ni efectos respecto a los ciudadanos o al Gobierno recurrente, concluyendo en la STC 42/2014 que "lo jurídico no se agota en lo vinculante"[44]. A juicio del TC, lo simbólico y no normativo, o no jurídico,

[41] El reconocimiento estatutario de derechos (subjetivos, fundamentales, estatutarios, el nombre es lo de menos) no genera por sí mismo derechos de los ciudadanos —por lo menos "en el ámbito de atribución competencial". Así lo dijo la STC 247/2007, para privar de contenido al "derecho al agua" (*sic*.) establecido por el EA valenciano en su redacción dada por la LO 1/2006: "En el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada".

[42] En las sentencias 372, 378 y 379 de 2004 el Gobierno italiano impugnaba por exceso competencial algunas disposiciones estatutarias, que —muy similarmente a lo que sucedió en España poco después— se denominaron "contenido eventual" de los Estatutos de Autonomía. Con el fin de salvar la constitucionalidad de los Estatutos impugnados por el Estado por invadir competencias estatales, la *Corte* rechazó esta alegación afirmando que las normas estatutarias "tenían naturaleza cultural, o política, pero en ningún caso normativa", y que aun estando ubicadas en una norma con rango y valor de ley como el Estatuto Regional, "no es posible reconocerles eficacia jurídica, pues se ubican en el plano de la expresión de las diversas sensibilidades políticas presentes en la comunidad regional en el momento de aprobarse el Estatuto". Entre los muchos comentarios a estas sentencias me limito a Romboli (2010). Importa decir que no queda del todo claro si la *Corte* estaba negando carácter normativo a estas normas "programáticas" en general, o lo hacía únicamente por el motivo de su ubicación en los Estatutos (siendo pues en teoría válidas si estuviesen recogidas en ley regional ordinaria).

[43] "Ley en sentido material es toda norma que contenga una 'regla jurídica', sea cual sea la forma que esa norma adopte": De Otto (1987: 171).

[44] Fossas (2014: 283), calificando la argumentación como "sorprendente".

tenía en ese caso relevancia constitucional. Algo parecido cabe decir de otro tipo de declaraciones, bien es verdad que por lo general no reflejadas en instrumentos normativos[45].

Y en cuanto a los derechos prestacionales o aspiracionales que las leyes simbólicas contienen, la CE no exige ningún tipo de contenido esencial, o de contenido a secas, lo mismo que tampoco lo exige respecto de los derechos o principios del Capítulo III del Título I de la CE[46]. Así que no es posible contrastar con la CE las leyes simbólicas que dicen reconocer el derecho al bienestar de las generaciones futuras o a la emancipación de los jóvenes.

También valdría la pena traer a colación la seguridad jurídica del art. 9.3 de la CE, así como la idea de la calidad de las leyes. Acerca de esto segundo se ha escrito muchísimo, con muy escasos resultados en cuanto a exigir de manera efectiva a los Parlamentos que se atengan a estándares de calidad normativa. La regla general del art. 26.3 de la Ley del Gobierno sobre la memoria del análisis de impacto normativo, y las equivalentes leyes de las CCAA, no supone cortapisa a los Gobiernos para enviar a los Parlamentos proyectos de leyes simbólicas y sin apenas contenido[47]. Algo más habría que decir sobre la seguridad jurídica. Los intentos de definición que de ello ha

[45] Me estoy refiriendo aquí a contrastar las leyes simbólicas con el contenido material de la CE, no con las reglas competenciales. Es hipotéticamente posible que por ejemplo una ley autonómica simbólica vulnere competencias estatales. Piénsese en un Parlamento regional que aprobase una ley —o con mayor motivo una declaración o una PNL— que apoyase a los palestinos en su guerra contra Israel, o a Israel contra los palestinos. Sería claramente simbólica, y también probablemente contraria a la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales. En Martínez Otero (2020) pueden encontrarse muchos ejemplos a nivel local y jurisprudencia en sentidos muy distintos (anulando las declaraciones o por el contrario considerándolas meras manifestaciones políticas sin efectos, y por tanto no susceptibles de control jurisdiccional).

[46] Salvo que se considere por ejemplo que la exigencia de que la vivienda objeto del derecho o principio rector del art. 47 sea "digna y adecuada" determina la invalidez de una hipotética ley de vivienda que no asegurase esas dos condiciones, o lo mismo respecto de la ineficacia de los procedimientos de protección de la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los consumidores (art. 51 CE).

[47] Al tramitar el anteproyecto de ley el Gobierno puede perfectamente justificar por motivos puramente políticos o electorales la "necesidad" de la norma en estudio (art. 26.1 c) de la Ley del Gobierno) y su "oportunidad", incluyendo "*la justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación*", obviando así cualquier reproche de haberse saltado las reglas de la memoria del análisis de impacto normativo. Y en todo caso los principios de buena regulación se aplican a la elaboración de los proyectos de ley, pero no a la tramitación de las leyes ni tampoco a otras iniciativas legislativas como las proposiciones de ley. No entro ahora en el asunto de la proliferación legislativa, fuente sin duda de muchos problemas. De entre la mucha bibliografía, me remito a la más reciente: Santamaría (2024), muy crítico con el exceso y la volatilidad de las leyes.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

venido dando el TC se han saldado siempre con la desestimación de las impugnaciones contra las leyes, salvo en la STC 135/2018, que anuló el art. 367.1 de la LOPJ[48], y en la STC 173/1996[49]. En Italia también han conocido algún caso[50]. Aparentemente, una ley simbólica sin apenas contenido efectivo no podría ser inconstitucional por contravenir la seguridad jurídica. Sin embargo, esa ley no es indiferente o inane para la seguridad jurídica sino que podría ser poco compatible con ella, justamente porque no se conoce cuál es su contenido, ni naturalmente tampoco qué normas deroga, o qué situaciones jurídicas se ven afectadas por ella, y porque otorga un enorme margen de discrecionalidad a la Administración que podría hacer "imprevisible los resultados de su aplicación", como señala el TC…. en el caso de que una ley simbólica pueda dar lugar a algún tipo de aplicación jurídica.

Las leyes simbólicas, aunque no tengan efectos, o no estén destinadas a ello, y no puedan ser cumplidas ni incumplidas, tienen implicaciones para con los demás poderes del Estado. Principalmente porque muchas leyes encomiendan a la Administración (o al resto de los poderes públicos) que promuevan, fomenten, agilicen, velen por algo, etc. Empleando la conocida técnica de establecer mandatos más o menos genéricos a "los poderes públicos", en parte proveniente del derecho internacional, el legislador dispone que él mismo, u otro legislador u otra Administración "promoverá", "velará por algo", "fomentará", "avanzará en la implementación", "reconocerá", "favorecerá", etc.

Dos cosas cabe decir sobre esto. Primero, que como es sabido estos mandatos legislativos son "normas de programación final" en las que "lo que se prescribe no es una respuesta a una situación de hecho, sino el logro de un fin"[51]. Estas leyes mandantes suelen prever fines u objetivos indeterminados. La ley no le da al destinatario del mandato (el Gobierno o la Administración) "una indicación inequívoca de la conducta a realizar"[52]. Así, el mandato es casi imposible de concretar o de verificar, por ser la finalidad altamente indeterminada en el sentido de referirse a objetivos o metas abstractas para los

[48] García-Escudero (2019).

[49] Si bien en este caso el motivo de inconstitucionalidad no fue tanto la inseguridad jurídica en sí sino combinada con la irretroactividad.

[50] En Italia por lo menos una vez se ha declarado inconstitucional una ley por ser oscura e ininteligible —me refiero a fuera del ámbito penal. En concreto en la sentencia n.º 110/2023 de 18 de abril la *Corte Costituzionale* declaró que una ley regional del Molise pésimamente redactada vulneraba el principio de razonabilidad del art. 3 de la Constitución de 1947 (que se ha venido interpretando en sentido similar a nuestra seguridad jurídica del art. 9.3). Acerca de la "oscuridad" o las "trampas" de las leyes y de las disfunciones que ello plantea para la seguridad jurídica pueden verse Ainis (2002) y Mattarella (2011).

[51] De Otto (1987: 43).

[52] De Otto (1987: 43).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

que no se dan detalles, y de proyectar una determinada ideología. Hay bastantes ejemplos de este tipo de mandatos. La ley valenciana 6/2022 del cambio climático y la transición ecológica regula en su art. 86 la educación para el cambio climático, estableciendo para la Administración educativa el deber de "*empoderar a las personas para que se conviertan en agentes activos de cambio para construir comunidades justas y equitativas que persigan una buena vida no solo para los seres humanos, sino también para toda la biosfera, de la cual dependemos y formamos parte*" y el de "*fortalecer la resiliencia humana como la capacidad de adaptación positiva a los riesgos relacionados con el cambio climático y que nos ayuda a prepararnos para el reto de una transición ecológica*". La ley balear 10/2023 de bienestar para las generaciones presentes y futuras establece en su art. 4 que

> *"los objetivos de bienestar a conseguir, ahora y para las futuras generaciones, son: 1. La prosperidad social colectiva. 2. La resiliencia. 3. La salud. 4. La igualdad, como garantía de que ninguna circunstancia personal suponga una discriminación en el ejercicio de los derechos inherentes al desarrollo de los diferentes proyectos individuales y a la consecución de una vida digna. 5. La cohesión, entendida como cohesión interna y respeto mutuo dentro de una sociedad plural, diversa y equitativa. 6. La cultura, en el seno de una sociedad que promueve y protege el propio patrimonio natural y cultural y potencia el arraigo y el sentimiento de pertenencia al territorio. 7. La responsabilidad, entendida como la necesidad de atender y asumir la repercusión de las acciones propias en el resto del planeta, buscando una contribución positiva en el bienestar global".*

Si se lee con detenimiento esta ley, apenas nada de su contenido permite pensar que existen mecanismos de garantía de que esos objetivos van a alcanzarse, ni siquiera que van a intentar alcanzarse. La ley vasca 14/2007 de carta de justicia y solidaridad con los países empobrecidos tiene por objeto en su art. 1 *"establecer en la Comunidad Autónoma del País Vasco una carta de justicia y solidaridad con las personas y los países empobrecidos del mundo, de tal forma que, abordándose y contribuyendo a mitigar los principales aspectos de injusticia e insolidaridad que se dan en las relaciones internacionales actuales, nos dirijamos hacia un desarrollo humano, sostenible y equitativo en el conjunto del planeta*", y para ello su art. 2 prevé una serie de *"acuerdos y compromisos de solidaridad*" entre los que aparecen abolir totalmente la deuda externa que el conjunto de países empobrecidos tiene contraída con los países enriquecidos, la banca internacional y las instituciones financieras internacionales, así como la desaparición de estas[53].

[53] Art. 2.5: "*Promover la reforma profunda, o si fuese necesaria, la desaparición de las denomina-das instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, y los diferentes bancos re-*

Lo segundo que hay que plantearse es si estas normas de programación finalista son o no leyes simbólicas. Aparentemente no lo serían, porque establecen mandatos al poder ejecutivo, y por tanto no sólo pueden sino que deben recibir aplicación, y precisamente esa es una de las funciones del poder legislativo conforme al modelo constitucional: "El constituyente ha diseñado una forma de gobierno en que han de ser ciertos órganos representativos (las Cortes Generales y las Asambleas regionales) los que marquen el rumbo y adopten las grandes decisiones de la comunidad"[54]. Piénsese en políticas públicas que requieran una planificación a largo plazo como las ambientales, las de despoblación, las demográficas, etc. Esos objetivos, incluso con una hoja de ruta, no puede establecerlos más que la ley, incluso a muchos años vista. Por este motivo, lejos de ser leyes simbólicas o irrelevantes, las leyes de programación final responderían a una función constitucional importante: la que los italianos denominan *indirizzo politico*.

Sin embargo, resulta dudoso que esa función constitucional pueda ser adecuadamente cumplida. Por varias razones, algunas de las cuales ya he apuntado antes. Una tiene que ver con la a veces gigantesca amplitud de los mandatos legales, que pueden llegar a ser no ya indeterminados sino quiméricos y que en muchos casos escapan a nociones jurídicamente aprensibles (gobernar la economía, fortalecer la resiliencia humana, empoderar a las personas, alcanzar la prosperidad social colectiva, etc.). Otra razón, tal vez más evidente, de que estas leyes de programación final sean en realidad simbólicas es que no obligan al legislador que las aprueba, y menos aún a legisladores futuros. Aquí confluyen la lógica democrática y la lógica jurídica: el legislador de hoy no está vinculado por el de ayer. No hay nada parecido a las leyes ilegales, salvo si se acogiese la teoría de Gómez-Ferrer de la función constitucional de algunas leyes, que sí vincularían al legislador presente y futuro —y en cualquier caso las leyes simbólicas, sean de *indirizzo politico* o de fijación de objetivos a largo plazo, no tienen esa especifica función constitucional que el autor quiso ver hace ya muchos años[55]. Así que el legislador puede válidamente ignorar esas leyes de programación final o que tienen mandatos temporalmente ilimitados[56].

---

gionales de desarrollo), de tal forma que se ponga fin a los denominados 'planes de ajuste estructural', impuestos por dichas instituciones a los países empobrecidos y que influyen de manera claramente negativa (tanto directa como indirectamente) en el ejercicio de los derechos económicos y sociales de los pueblos".

[54] L. M. Díez-Picazo (1988: 89).

[55] Gómez-Ferrer (1987).

[56] Los únicos controles posibles ante un legislador que ignora los mandatos de una ley previa vendrían en primer lugar del derecho de la Unión Europea, cuando las normas europeas que puedan estar detrás de dicha ley, como en materia ambiental, energética, regulatoria, etc. requieran necesariamente que el legislador nacional posterior retome, regule

Distinto es el caso de los Gobiernos y de las Administraciones, a los que sí se aplica el principio de legalidad. Además de los problemas de congelación de rango derivados de esta proliferación de leyes simbólicas,[57], conviene reflexionar acerca de cómo Gobiernos y Administraciones están vinculados por ellas. Para empezar, las leyes de programación final que tienen carácter simbólico, por lo indeterminado, les abren un gigantesco espacio de discrecionalidad para intervenir en los ámbitos previstos en la ley, o para alcanzar los fines en ella señalados, definidos sólo de manera finalista y muy amplia[58]. Con lo que se llega a la conclusión de que dichas leyes aparentemente inanes sí podrían tener algunas consecuencias respecto del ejercicio de las potestades administrativas, o de su control jurisdiccional[59]. También se podría traer a colación la teoría norteamericana de la delegación de poderes (del legislativo hacia el ejecutivo) y de la correlativa deferencia que los tribunales debían ejercer ante las decisiones de este. O sea, la doctrina *Chevron*, así llamada tras la sentencia *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc*. de año 1984[60].

Siguiendo con las Administraciones, hay que decir pocas leyes de programación final establecen mecanismos de verificación de su cumplimiento,

---

o concrete aquellos mandatos, o que no los derogue. Y en segundo lugar otros controles vendrían del derecho internacional, a través del denominado control de convencionalidad, es decir, cuando un Estado esté vinculado por tratados internacionales que hayan en el pasado originado esa ley de programación final y cuando dicha ley incluya ciertas obligaciones para los legisladores venideros.

[57] Al respecto puede verse Santamaría (2024: 40-41).

[58] "Una norma cuyo contenido sea exclusivamente una programación final no contiene en sí misma una predeterminación de la conducta a realizar y deja al destinatario un amplio margen de discrecionalidad para elegir los medios adecuados al fin": De Otto (1987: 44).

[59] Contra lo que podría parecer, las leyes de programación final pueden tener implicaciones respecto del control de la finalidad de la actuación administrativa. Cuando las leyes simbólicas "de programación" establecen fines de la acción pública en el sector de que se trate, y lo hacen casi todas, no parecen estar condicionando muy seriamente dicha acción pública. Otorgan una enorme discrecionalidad "de iniciativa" para alcanzar los fines señalados en la ley. Y no parece existir verificación o control de que esa acción vaya a realizarse. Pero una vez que esa acción se ha llevado a cabo, poniéndose en marcha la correspondiente potestad, entonces sí sería posible —al menos como hipótesis— algún tipo de mecanismo de control. Me refiero a la desviación de poder, definida en el artículo 70.2 de la LRJCA como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, y causa de anulabilidad de los actos administrativos según el art. 48.2 LPACAP. Sin embargo, dada la laxitud de las definiciones legales de los fines a perseguir por la acción administrativa, no parece fácil acreditar que una determinada resolución se aparte de ellos e incurra en el vicio de desviación de poder.

[60] No me detengo en ello porque es un enfoque ajeno al derecho español y europeo en general y porque el Tribunal Supremo de los EEUU ha puesto fin a esa doctrina en 2024, en la sentencia *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*.

bien en sede parlamentaria bien en lo que modernamente se conoce como "impacto normativo" a posteriori. Ejemplo de control parlamentario, si bien bastante débil, es la ley 27/2015 de modificación de la ley 33/1998 de prohibición total de minas antipersonal y armas de efecto similar. El art. 3.3 dice que *"el Gobierno informará a las Cortes Generales de los planes y plazos adecuados para proceder al cumplimiento efectivo de lo establecido en este artículo y de cuanto se dispone en el artículo 7 de la Convención sobre minas antipersonal y de la Convención sobre municiones en racimo, anualmente y hasta la efectiva y total destrucción de las minas antipersonal y municiones en racimo existentes en el territorio español*". Ejemplo de verificación de cumplimiento es que la ya citada ley balear 10/2023 de bienestar para las generaciones presentes y futuras prevé en sus arts. 6 a 8 mecanismos de evaluación tanto de las normas que se refieran a dicho bienestar como de las políticas públicas que afecten a esa materia, consistentes esencialmente en el envío por las Administraciones de información a una Comisión que crea la propia ley a efectos de que esta elabora un informe anual. Salvo poquísimos casos como estos, cuya eficacia está por ver, en las normas de programación final prácticamente nunca existe modo de verificar que los mandatos se cumplen, ni tampoco medios de coerción a los poderes públicos para que lo hagan. Como dije antes, cuando la ley prevé esos mandatos legales tan sumamente amplios e inverificables, tampoco pueden servir de canon para la legalidad de su actuación, ni de la de las Administraciones. Es verdad que el destinatario directo de estos mandatos no es el ciudadano, sino los poderes públicos, de manera que resulta a priori complicado que pueda prosperar una impugnación judicial por incumplimiento o ilegalidad, por acción o por omisión. Pero no es menos cierto que la moderna conversión de las políticas públicas en derechos de los ciudadanos, en general del todo ficticios, conduce a que la ciudadanía y la clase política pueda creer que de estas leyes de *indirizzo politico* sí derivan verdaderos derechos y situaciones jurídicamente protegidas.

En conclusión, me parece que las leyes de programación final como las que estoy mencionando, cuando establecen mandatos amplísimos y no verificables, se supone están cumpliendo la misión que la CE encomienda al poder legislativo para, "representando el pueblo español" según el art. 66.1 de la CE, adoptar las decisiones colectivas importantes y establecer las normas que deben ser ejecutadas, aplicadas, gestionadas y administradas por Gobiernos y Administraciones, y cumplidas por los ciudadanos. Ningún reproche a este respecto. Lo que pasa es que estos mandatos de programación final, tan amplios e indefinidos, en realidad no estarían cumpliendo del todo dicha misión de dirección política. No vinculan en la práctica al legislador (o mejor dicho: el legislador democrático no tiene motivos jurídicos ni políticos para sentirse vinculado por ellos). Ni tampoco encauzan de manera efectiva

la actividad de los Gobiernos porque en general son leyes carentes de un mínimo contenido que le sirva de marco, guía u orientación. Sencillamente, "listados de intenciones no verificables"[61] no pueden desempeñar tal misión. Al respecto la idea más acertada que conozco es la que contenía el célebre "*Informe Giannini*" del año 1979. Siendo por entonces Ministro para la función pública, Massimo Severo Giannini redactó un informe para el Parlamento explicando los problemas que aquejaban a la Administración estatal. Uno de ellos era la imposibilidad de racionalizar, medir o evaluar la actividad administrativa (coste, productividad, predictibilidad, procedimientos, eficacia, etc.) debido en buena medida a que muchas de las leyes estatales o regionales que sus funcionarios se supone debían aplicar no podían ser llevadas a la práctica porque eran "*proclamas en forma de ley*"[62]. De modo que mandatos legislativos como los que aquí se han mencionado, dirigidos a las Cámaras legislativas o a los Gobiernos o a los poderes públicos en general, o incluso a los ciudadanos, cuyo incumplimiento es del todo infiscalizable y no tiene ningún tipo de consecuencia jurídica, no me parece que respondan adecuadamente a la función de dirección de la vida pública que corresponde a la ley en el Estado de Derecho. Por ello creo que estas leyes de *indirizzo politico*, que en teoría no son simbólicas, terminan siéndolo. Posiblemente por ello Vandelli las denominaba "*leyes placebo*".

Por lo que hace al poder judicial, saltan a la vista los muchos problemas jurídicos y políticos que a los Tribunales les plantean estos derechos que no son derechos. Cuando el legislador reconoce el derecho de las "personas jóvenes" a la emancipación, o de las mujeres a vivir en una sociedad libre de violencia de género, y para ello dispone ciertos compromisos, obligaciones, deberes, etc. a cargo de las Administraciones, es claro que no está configurado un derecho subjetivo exigible. Pero a veces al legislador parece írsele la mano y especifica que esos "derechos" pueden ser ejercitados mediante los habituales canales de impugnación administrativa y sobre todo jurisdiccional[63] Y ello puede dar lugar a equívocos. No es que los demás, o sea la

[61] De Lora (2023: 40-41).

[62] Giannini (1979), aludiendo a "*grida in forma di legge*". Los "*grida*" equivaldrían a nuestros bandos municipales, en los que los gobernantes españoles o austríacos en el Milanesado de los siglos XVI y XVII intentaban establecer normas de gobierno, redactadas en tono grandilocuente y retórico, que eran sistemáticamente incumplidas —en primer lugar por la Administración española, que se ocupaba de su lectura en las plazas y publicación en las gacetas oficiales, pero se desentendía de su aplicación. Recuérdense las referencias mordaces que a los "*grida*" hace Alessandro Manzoni en *I Promessi Sposi*, y acaso por ello han pasado al lenguaje político italiano para aludir a normas con gran carga retórica y nula aplicación.

[63] El art. 3 de la ley canaria 16/2019 de servicios sociales reconoce el "derecho subjetivo a los servicios sociales" dentro del marco que permita la densidad normativa de la ley

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

ciudadanía, se confunda e interprete el término "derecho" como "verdadero derecho subjetivo" alterando el sentido de la ley (que emplearía el término en sentido genérico, político o no técnico). Parece tratarse de que es el propio legislador quien estaría dando a entender que emplea el término "derecho" en tanto que "derecho subjetivo exigible". En esos casos la ley está haciendo algo altamente distorsionador. En teoría nadie va a dirigirse a la Administración para reclamarle que satisfaga su derecho a emanciparse, a la memoria democrática o a vivir libre de violencia de género, porque nada en la ley que dice reconocérselo permite identificar un contenido, una correlativa obligación o un cauce procesal para la defensa de ese pretendido derecho. Pero cuando el legislador, tal y como teoriza Velasco (2023) dice estar reconociendo el derecho a la vivienda como derecho "diferido", sin precisar cuál es su contenido y sin ofrecer vías de recurso (o incluso ofreciéndolas), está creando un trampantojo que genera confusión. Le estaría provocando al ciudadano una especie de estrés moral. Porque el ciudadano, por lo menos el ciudadano responsable o que analiza las cosas, no sabe a qué carta quedarse: si al derecho que la ley y los políticos aseguran garantizarle, o a la realidad de que es un derecho inexistente.

Ello es confusionario o engañoso. Y abre la puerta al activismo judicial. Ante leyes simbólicas y no pensadas para ser aplicadas, o ante leyes que dicen crear y regular derechos y en teoría sí pensadas para ser aplicadas, los jueces tendrían a priori poco o nada que decir. Simplemente, si son invocadas por un ciudadano en un juicio como fundamento de una pretensión concreta, las podrán tener por no alegadas —dentro de las limitaciones de la prohibición del *non liquet*. Como mucho los jueces podrán usarlas con una función interpretativa, tal y como indica el art. 53.3 CE al señalar que los principios del capítulo tercero del título primero "informarán la práctica judicial", pero no más, y muy difícilmente podrán usarlas como *ratio decidendi*. Para que un

y en función de un calendario de implantación, afirmándose que *"las personas titulares podrán reclamar en la vía administrativa y judicialmente, bien directamente, bien a través de las personas jurídicas legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, el cumplimiento del derecho a las prestaciones y servicios que recoge la presente ley y las disposiciones que la desarrollen*". En sentido similar, el art. 4.2 de la ley cántabra 2/2007 de derechos y servicios sociales precisa que "*Las ciudadanas y ciudadanos de Cantabria podrán reclamar en vía administrativa y jurisdiccional el cumplimiento de los derechos que reconoce esta Ley",* derechos que se "reconocen" pero cuyo contenido no se regula de manera que les permita ser identificados como tales ni tutelados "en vía administrativa y jurisdiccional". Recuérdese que, según se indicó más atrás (*supra*, nota n.º 33), estas leyes no suelen prever estándares de calidad con un mínimo contenido, y por tanto no sirven para que el ciudadano pueda conocer a qué tiene derecho y qué puede reclamar. Recuérdese asimismo que las denominadas "cartas de servicios" tienen un efecto jurídico muy limitado.

derecho subjetivo pueda ser tutelado judicialmente, como requiere el art. 24 de la CE, la prestación (o la abstención de otros) en que consista ese derecho, y a la que quedaría obligada la Administración u otro ciudadano, debe tener un mínimo contenido legal o reglamentario. Como señala García Manrique, "la obligación correlativa ha de estar definida con precisión"[64]. Pues bien, supongamos que a un juez se le plantea una reivindicación de un derecho prestacional contenido en una ley que dice garantizar derechos subjetivos y que ofrece un recurso jurisdiccional que los protege. Si, como sucede en las leyes que vengo mencionando, el derecho subjetivo que la ley dice estar reconociendo no está descrito o enteramente perfilado, "no cabrá que, en ausencia de norma legal un tribunal declare el derecho de alguien a una vivienda digna o que sancione un atentado contra el medio ambiente. Al excluir esta posibilidad la Constitución pretende evitar que los tribunales se sitúen en la posición de legislador"[65].

Pero no es descartable, y ha sucedido en alguna ocasión, que los jueces asuman los postulados de una ley que dice reconocer o garantizar un derecho prestacional. O sea, que un juez concienzudo, o activista, o decidido, llámesele como se quiera, se tome en serio lo que dice la ley acerca de que reconoce o garantiza un derecho a los ciudadanos —aunque la propia norma, ni ninguna otra, dé el paso siguiente de establecer el contenido y los perfiles de ese derecho— o se tome en serio a quienes afirman que algunas leyes sociales sí reconocen, regulan y garantizan verdaderos derechos[66]. En esos casos

[64] García Manrique (2010: 93).

[65] De Otto (1987: 49). En el mismo sentido, García Manrique (2010: 94) escribe que "el juez no puede determinar ni quién es la persona obligada ni tampoco cuál es la prestación debida".

[66] Para algunos autores, en España existe un derecho a la vivienda exigible, derivado del art. 45 de la CE, de los Estatutos de Autonomía (así como en algunos casos también de las leyes urbanísticas y de vivienda autonómicas, o últimamente de la ley estatal 12/2023 por el derecho a la vivienda): además de Velasco (2023) véase por todos López Ramón (2014) y (2020). En la pág. 304 de este segundo trabajo López Ramón sostiene exactamente lo contrario que De Otto y que García Manrique: a su juicio "la falta de un conveniente régimen positivo no puede ser obstáculo para la afirmación del derecho a disfrutar de la vivienda. En ausencia de concreciones normativas, los parámetros determinantes del derecho a comprar o alquilar pueden y deben ser establecidos judicialmente. Hay que invitar a la abogacía a que ponga en marcha las reclamaciones que permitan el ejercicio del derecho en su vertiente de disponer de una oportunidad razonable de acceso al mercado". Menos tajante, Velasco (2023: 90) parece sostener que pueden existir derechos subjetivos (como el conjunto de derechos asociados a la vivienda que a su juicio nace de la ley estatal de vivienda 12/2023) sin derecho objetivo (o sea, sin contenido concreto jurídicamente aprensible), y que estos supuestos derechos vinculan a las CCAA, y al parecer también a los jueces y a los ciudadanos: Velasco escribe que "si bien los arts. 8, 9 y 10.1 de la ley de vivienda no definen con una mínima precisión e inmediatez el contenido

se produciría lo que señalaba Ainis: "Se dirá que las leyes manifiesto son inofensivas […] pero producen un daño cierto en el ordenamiento jurídico. Están ahí, y por tanto no se puede descartar que antes o después a alguien se le ocurra desenterrarlas con vistas a aplicarlas de manera partidista y arbitraria"[67]. Por todo ello me parece que no hay que tomarse a broma las declaraciones legislativas de creación o reconocimiento de derechos, aunque puedan parecer ficticias. Porque están invitando al activismo judicial frente al que advertía De Otto[68].

En definitiva, sean o no verdaderas leyes con contenido jurídico aprensible, las leyes simbólicas no tienen consecuencias para las relaciones jurídicas individuales o colectivas, así que no sirven por sí mismas para resolver conflictos sociales o para encauzar la vida colectiva. No pueden ser inconstitucionales, no pueden ser derogadas (salvo de manera expresa, claro) ni derogan a otras leyes, y muy difícilmente pueden ser invocadas con provecho ante los tribunales de justicia. Una mayoría de derechas puede perfectamente mantener vigente una ley simbólica elaborada y aprobada por una mayoría de izquierdas, y viceversa, puesto que de ella no surge ningún tipo de obligación real para el Gobierno o para la Administración ni tampoco verdaderos derechos para los ciudadanos. Claro que lo más probable es que, por motivos tal vez igualmente simbólicos, la nueva mayoría parlamentaria se apresure a derogar o a modificar dicha ley[69].

---

de los derechos y deberes que enuncian (porque esta labor se remite a la legislación de vivienda, urbanística o edificatoria) sí queda establecido que la regulación legal autonómica dará contenido a verdaderos derechos subjetivos, que por tanto podrán ser ejercicios directamente por los ciudadanos ante los tribunales (art. 25.1 LJCA)".

[67] Ainis (2002: 15).

[68] Tal vez sea innecesario, pero me interesa aclarar que aquí estoy hablando de leyes que dicen declarar derechos de tipo prestacional. Quedan fuera de este estudio los reconocimientos por parte de los tribunales de que una determinada actividad o inactividad de las autoridades ha vulnerado por ejemplo el derecho a un medio ambiente adecuado (sentencia del TEDH *López Ostra c. España*, del año 1994) o los derechos a la integridad física y moral (art. 15 CE), y a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE), en las sentencias del TC 119/2001 y del TEDH *Moreno Gómez c. España*, del año 2004. En estos casos se trataba de derechos no de tipo prestacional sino de tipo reaccional, es decir, impugnación de una actividad o inactividad administrativa que, a decir del recurrente, le ocasionaba la lesión de los mencionados derechos fundamentales. En estos casos no sólo no se trataba de un derecho prestacional sino que aquella actividad o inactividad había incumplido determinados estándares ambientales o de ruido o de contaminación establecidos en normas como el vetusto RAMINP o reglamentaciones locales en materia de ruido, y por ello los Tribunales de Justicia sí tenían un cierto asidero legal para determinar cuál debió ser el estándar administrativo.

[69] Al respecto véase *supra* nota n.º 15, donde se habla de las leyes que derogan las llamadas "leyes memorialistas" de las CCAA, y de su impugnación por el Presidente del Gobierno de la Nación.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

VI. RAZONES E IDEOLOGÍA DE LAS LEYES SIMBÓLICAS

En este apartado voy a hablar de dos cosas distintas, pero relacionadas. Por un lado, aludiré a los motivos por los cuales están proliferando las leyes simbólicas, y por otro a su sustrato ideológico.

¿Por qué la clase política legisladora recurre a las leyes simbólicas? En realidad plantearse la pregunta puede ser ocioso, ya que las razones de la política no siempre son claras, ni son explícitas, y en cualquier caso responden a una lógica que suele ser distinta a la lógica que podríamos llamar ordinaria. Desde estas limitaciones, puede comenzarse constatando que en las E. de M. de las leyes no se encuentran respuestas. Las E. de M. contienen una justificación política, y sobre todo un resumen del texto de la ley, pero naturalmente no explican por qué la ley es simbólica. Al contrario, afirman que, cumpliendo un compromiso electoral, tendrá efectos reales, creará derechos ciudadanos y transformará la realidad. Algunos politólogos o psicólogos sociales sí se han aventurado en la búsqueda de explicaciones o razones. Lo explica Fernández Dols cuando escribe que

> *"El legislador necesita obtener urgentemente visibilidad ante la opinión pública; y una forma de lograrlo es con normas que tengan un reflejo en los medios de comunicación, para hacer visible, aunque sea de forma ficticia, los supuestos resultados de su gestión ante la opinión pública. Se crea, así, una dinámica en la que las nuevas leyes u ordenanzas tienden a radicalizarse para hacerse tan llamativas como difíciles de implantar o hacer cumplir, ya que los políticos, en una situación políticamente volátil, tienen la convicción de que no serán ellos los encargados de administrarlas o hacerse responsables de su ineficacia. El objetivo fundamental de estas normas es que sean superficialmente satisfactorias para sus votantes o administrados y generen lealtad*"[70].

El "placebo" vandelliano es bien comprensible. Transformar la realidad, o la sociedad, puede llevar mucho más tiempo de lo que el político o su

[70] Fernández Dols (2022: 29). En la pág. 33 añade que "los políticos pueden tener la tentación de crear normas que creen adhesión en la opinión pública porque transmiten la imagen de compromiso con un programa electoral, aunque, por las propias condiciones en las que se han creado, sean inaplicables y, por tanto, incumplibles". Gordillo (2024: 88) lo expresa escribiendo que los Parlamentos se están convirtiendo no en legisladores sino en "cajas de resonancia de la actualidad informativa". Santamaría escribe (2024: 44) que "una nada despreciable proporción de la clase política — la menos ilustrada, por supuesto — comparte una oscura creencia acerca del poder taumatúrgico de la ley, a la que se supone capaz de modificar de modo inmediato y automático la conducta de todos o casi todos sus destinatarios, como consecuencia natural de su perfección ideológica y de su carácter intrínsecamente benéfico. Por asombroso que parezca, esta superstición, infantil y de raíces animistas, se encuentra sumamente difundida".

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

partido estén en el poder, y en cualquier caso requiere movilizar recursos económicos y materiales, y posiblemente vencer la resistencia o el rechazo de actores sociales como la oposición política, así como sindicatos, funcionarios, sociedad civil, etc. Así que para mostrar a su electorado que cumple con los compromisos adquiridos electoralmente, se aprueba una ley que dice de sí misma que va a acometer o lograr la transformación prometida. La ley simbólica obvia todas esas dificultades, y le permite al político venderla como un éxito ante sus electores, ante los dirigentes, militantes y simpatizantes de su partido, ante la prensa, y ante sindicatos o ante las organizaciones de la sociedad civil que se la venían exigiendo. También ante las organizaciones internacionales que, se dice, obligaban a aprobar esa medida con compromisos a medio o largo plazo. Esa venta política puede ser más o menos deliberada y consciente del carácter simbólico o ficticio de la ley (no diré que sea también cínica). Si no lo es, puede admitirse, al menos como hipótesis, que el político piense, hasta incluso de buena fe, que la ley por sí misma va a cambiar la realidad. Como apunta Santamaría, es posible que la capacidad salvífica de las leyes tenga adeptos, y que la alquimia del verbo a que aspiraba Rimbaud haya sido tomada en serio de modo que algunos crean que bastan las palabras de la ley para cambiar la realidad.

Por supuesto, el argumento económico es importante. Las leyes simbólicas no suelen implicar gasto ni coste alguno, ni tampoco en general incremento de ministerios o de órganos, de modo que la finalidad "placebo" se consigue a coste cero y sin riesgo de censura por culpa de las reglas de estabilidad presupuestaria o de sostenibilidad financiera. Podría asimismo existir una razón a medio camino entre lo jurídico y lo político. Después de más de 45 años de vigencia de la CE, los 18 Parlamentos españoles —sobre todo los 17 Parlamentos autonómicos— casi han agotado el número de leyes que pueden verosímilmente aprobar. También habrían agotado las materias sobre las que estas pueden recaer. Puede decirse que los Parlamentos autonómicos, con o sin Estatutos denominados "de nueva generación", carecen ya de materias y sectores vírgenes de regulación legal. Así que, como no es razonablemente esperable que ello les conduzca a dejar de legislar, su producción normativa no indispensable[71] tiende a buscar herramientas heterodoxas como las leyes-medida, o las leyes-reglamento, o las leyes *repetita*, o las leyes simbólicas[72]. Y cuando además aparecen nichos regulatorios más o menos

[71] Siendo las indispensables aquellas medidas normativas que deben necesariamente adoptarse por ley (derechos fundamentales, presupuestos, tributos, y otras materias constitucionalmente reservadas a la ley como la sancionadora, la propiedad, la creación de órganos y entes personificados, etc.).

[72] Gordillo (2024: 90) se fija en la misma realidad del parlamentarismo autonómico español, y cita a politólogos norteamericanos que explican cómo aprobar leyes se con-

novedosos como los derechos de tercera o cuarta generación, o como el pasado y la memoria, o los derechos de los jóvenes, los ancianos, los LGTBI, los animales, los parajes naturales como ríos, mares menores, paisajes[73], etc., pues todo ello es un incentivo a la proliferación de leyes, tengan o no contenido jurídico real[74].

Pero hay más motivos. Me refiero a la ideología. La clase política puede ver en las leyes simbólicas una especie de apuesta de máximos, de quimera colectiva explicitada en el BOE, de paso adelante en el progreso de la humanidad, de nuevo horizonte para la ciudadanía, de reinterpretación de la legislación que respondería a nuevas conquistas de la dignidad humana. En palabras de Sánchez-Cuenca (2026), "la política se nutre tanto de sueños como de resultados". Pero esa misma clase política es —o debería ser— del todo consciente de que el objetivo no se va a lograr únicamente haciendo leyes, y de que esas leyes no se van a poder cumplir en su literalidad. Pese a ello, las prometen, impulsan y promulgan, situando esa quimera o aspiración en el tablero político, y se las venden a la ciudadanía como un importante paso adelante y como una conquista verdadera, real y tangible. Según decía un conocido político español contemporáneo, "la consecución de los grandes objetivos que nos planteábamos (democratización del Estado, de la economía

---

vierte en un fin en sí mismo determinado por la necesidad de recuperar la iniciativa mediática o el impulso político, del todo al margen de la necesidad real de la ley o de su contenido.

[73] Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, cuya constitucionalidad fue avalada por la STC 142/2024.

[74] La pretensión de "integralidad" de muchas leyes podría también explicar que contengan preceptos simbólicos. La regulación de todos los aspectos de un sector o de una realidad es extremadamente difícil, si no improbable, así que aquello sobre lo que no se pueden razonablemente establecer verdaderas normas jurídicas (por razones competenciales, presupuestarias, temporales, o de compromiso político) queda cubierto en la ley "integral" mediante principios, mandatos finales, declaraciones, etc. O sea, por contenidos esencialmente simbólicos, que son presentados por los promotores de la ley como solución completa, o definitiva al problema de que se trate. La ley andaluza 6/1999 de atención y protección a las personas mayores tiene por objeto "regular y garantizar un sistema integral de atención y protección a las personas mayores" (art. 1), y entre sus objetivos están favorecer la solidaridad entre las generaciones, sensibilizar a la sociedad andaluza respecto de la situación de las personas mayores, con las exigencias que plantea la evolución demográfica actual y futura y con las consecuencias del progresivo envejecimiento de la población de la Comunidad Autónoma, o promover los valores representados por las personas mayores. Otras veces la "integralidad" es un simple banderín de enganche: la ley 1/2026 Integral de Impulso de la Economía Social lo único que tiene de "integral" es que reforma cuatro leyes (Ley de Cooperativas, Ley para la Regulación del Régimen de las Empresas de Inserción, Ley de la Economía Social y Ley de Régimen Fiscal de las Cooperativas), incidiendo en un sector que, paradójicamente, no está "integrado" sino regulado de manera dispersa.

y de la sociedad) no se logró […]". Y añade, acaso como excusa para lo que parece considerar un fracaso: "Eso es una constante en todos los movimientos igualitaristas: apuntan muy alto y logran la mitad, pero esa mitad cambia la vida a la gente"[75]. Es característica de esta tendencia una relación difícil con la realidad. La realidad debe cambiarse (y en esto coinciden todas las ideologías y los partidos), pero eso es muy difícil, o se fracasa en ello como decía Errejón, de modo que la ideología o la voluntad o la pretensión reformadora se convierte ella misma en realidad: "El siglo XXI es el siglo de los voluntaristas, que prescinden de la realidad o se alzan contra ella, por cierto, de momento, con bastante éxito. En efecto, el voluntarismo pretende que la voluntad sea ley, más aún, que todo deseo sea realidad"[76].

Siguiendo con la ideología, lo que podría subyacer bajo estas leyes que dicen crear, garantizar o generalizar derechos que no lo son es no sólo una aspiración de transformación social sino también una enmienda política o ideológica a la noción liberal-burguesa o tradicional de los derechos subjetivos. En ello convergerían tendencias como el uso alternativo del Derecho de raíz italiana y el populismo sudamericano izquierdista de Laclau, y en menor de medida de Lechner, que desprecia o desdeña la ideología y las leyes de la socialdemocracia tradicional. Entiéndaseme bien: no estoy estableciendo una relación directa entre el populismo laclauiano y las leyes simbólicas y las leyes sociales que en España dicen reconocer derechos de tercera o de cuarta generación. Me parece que la enmienda a la totalidad que Laclau hace al liberalismo occidental no ha calado todavía de manera seria, y de hecho gobiernos españoles de izquierdas dicen creer en los derechos humanos y dicen comprometerse con su defensa y promoción en todo el mundo. Según se vio en el apartado III, han llenado los boletines oficiales de leyes que convierten, al menos sobre el papel, las políticas públicas en derechos de los ciudadanos, reconociendo todo tipo de derechos a personas, a colectivos, a la sociedad, a

[75] Palabras de I. Errejón en *EL PAÍS* (2024). Curiosamente, en algún momento la izquierda española pareció dejar de lado los dogmas ideológicos para aproximarse a la realidad. Nada más legalizarse el PCE, Santiago Carrillo (1977) escribía lo siguiente: tras reconocer que sin duda muchos habían sentido "la decepción, la desilusión producida por la desproporción entre la utopía, o sea los mitos que nos han nutrido durante años, y la realidad de lo logrado hasta aquí por las revoluciones y los avances del movimiento obrero y de liberación" (p. 20), afirmaba que "el marxismo se funda en el análisis *concreto* de la realidad *concreta*. O es eso, o es pura ideología, en el sentido peyorativo del término, que prescinde de la realidad y se convierte en algo que ya no es marxismo" (p. 25) y para apegar su discurso a la ortodoxia marxista seguía afirmando que "con el nivel de las fuerzas productivas existentes hoy, la política del Estado en la sociedad debería concentrarse en lo Marx y Engels llamaban '*la administración de las cosas*'" (p. 30) —los subrayados en el original.

[76] Silva (2023).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

fenómenos naturales, "empoderando" a todos ellos. Así que las leyes simbólicas españolas no responderían al desdén laclauiano por los derechos subjetivos de las democracias occidentales. Pero sí creo que el populismo europeo y español se empapa del denominado neo-constitucionalismo o constitucionalismo de los derechos, que puede que no vaya tan lejos como las teorías de Laclau pero sí se plasma entre otras cosas en una especie de "pensamiento mágico" como el del antes citado político español, que promete cambiar el mundo a sabiendas de que no lo va a conseguir —o por lo menos no va a conseguir todo— y que parece creer en la capacidad salvífica o el poder taumatúrgico de la ley. Desde esa ideología, en sentido literal de "idea", el que esos derechos no sean reales ni exigibles es algo secundario[77].

En definitiva, la proliferación de derechos, y su reconocimiento por ley a personas, a sociedades, a la naturaleza vendría a ser la plasmación de una especie de enmienda post-marxista a los derechos humanos del liberalismo decimonónico, y probablemente también a unos derechos sociales que no habrían servido para la emancipación de las personas o para el progreso social. Ello es doblemente paradójico. Porque la enmienda al sistema de los derechos del Estado social consiste en más derechos, y porque esos nuevos derechos no son tales. Se abrace o no la teoría política del populismo laclauiano, el resultado es que se prescinde deliberadamente de la teoría jurídica liberal, de su función constitucional y de su fundamento ideológico o cultural, y también del sentido que se le daba a las palabras y a las categorías jurídicas.

VII. BALANCE CRÍTICO Y CONCLUSIONES

Aunque con lo dicho hasta aquí el lector se ha podido ir haciendo una idea de las características (positivas y negativas) de la legislación simbólica, me parece pertinente recapitular. Con la natural advertencia de que ha sido mi propia percepción subjetiva —bien es verdad que de la mano de otros autores— la que determina lo que considero positivo y lo que considero negativo.

En favor de las leyes simbólicas cabe decir que no toda ley debe necesariamente tener efecto directo sobre la realidad, ni consecuencias inmediatamente vinculantes, ni mucho menos ser autoaplicativa. Las leyes no solo

[77] Lo relevante es continuar avanzando, aun simbólicamente, en una suerte de progreso histórico, y no tanto asegurarse, mediante una gestión eficaz, de que los mecanismos del Estado liberal-burgués son capaces de garantizar que esos derechos sociales, que para Guastini son "de papel", se conviertan en realidad. La técnica jurídica parece resultar indiferente. En este mismo sentido Bin (2018: 10) escribe que "ideología consiste en falsas representaciones que deforman la comprensión de los fenómenos vinculados a los derechos y a las libertades. Son marcos conceptuales que estructuran y determinan nuestro modo de concebir la realidad y los hechos, y que con frecuencia prevalecen sobre estos".

pueden servir para, o tener por objeto o razón de ser, regular relaciones sociales, ni tener un contenido jurídicamente aprensible, ni crear derechos y situaciones jurídicas exigibles e invocables ante los tribunales. También pueden pretender expresar los ideales y las convicciones y valores de la comunidad, de la mayoría ciudadana. En estos casos, la ley no es norma de conducta ni regla jurídica, no es instrumento de regulación social, sino que se limita a expresar una idea, una voluntad, un sentir del legislador. Esa es la teorización de Van Klink que mencioné al inicio de este ensayo, conforme a la cual la ley, al expresar el posicionamiento de los representantes de los ciudadanos respecto de un determinado asunto, o debate cultural o realidad social (pasada o presente), contribuye al debate público y puede enraizar democrática y electoralmente a quienes la promueven. Ciertamente, plantear en una ley la futura existencia de un horizonte al que se debería encaminar la sociedad puede no ser irrelevante. Porque el sistema jurídico no es estático sino dinámico, y a veces lo que hoy es utopía, o no encaja en dicho sistema tal y como ahora lo conocemos, termina o puede terminar siendo realidad. O en cualquier caso no hay motivos para cerrar el paso a que termine siendo realidad. Además, la denominada "justicia transicional", llena de declaraciones, reconocimientos y símbolos, ha podido ser útil en aquellos países que han pasado de dictaduras a democracias —ello al margen de las reservas que se puedan tener respecto del establecimiento de verdades oficiales.

¿Las leyes simbólicas transforman la sociedad, o sea la realidad? ¿O se quedan en el mundo platónico de las ideas? Para muchos políticos y teóricos sociales, esta sería una disyuntiva falsa. Porque las ideas *son* realidad, y el imaginario colectivo también lo es. Es una pieza del tablero político y ese imaginario es aquello en lo que muchos ciudadanos fundamentan sus opciones políticas y electorales, y por tanto *es real* desde el punto de vista político. Sin duda, las ideas o creencias son también realidades epistemológicas, o al menos realidades susceptible de conocimiento o de aproximación científica. En las sociedades contemporáneas, líquidas y virtuales, puede primar más la idea que su plasmación en la realidad de las cosas. Más en general, es evidente que en política los símbolos, y los gestos o decisiones simbólicas cuentan. No hay más que recordar las mociones de censura habidas en España en el Congreso de los Diputados desde 1978 hasta este momento (noviembre de 2025). Todas (cinco) menos una (la única que prosperó) estaban de antemano destinadas a ser derrotadas, y aun así sus promotores las pusieron en marcha y las defendieron en la tribuna del Congreso. Eran gestos simbólicos, meramente performativos. Así que más de uno dirá que el Derecho, a través de las leyes, puede y debe legítimamente incorporar las funciones simbólicas de la política, sin que sea demasiado relevante que no tenga efectos o aplicabilidad práctica.

Ya desde un punto de vista constitucional, mediante un cierto tipo de leyes que en principio no son simbólicas (las que consisten en mandatos o

criterios de actuación al poder ejecutivo) el legislador vendría a cumplir una de sus misiones esenciales: decidir en nombre del pueblo respecto de las políticas públicas, estableciendo sus finalidades y guías maestras y vinculando así al resto de los poderes del Estado. Y es posible que el acuerdo de las fuerzas políticas no vaya más allá, en cuanto a esas políticas o a la situación de las personas por ellas afectadas, de los principios o declaraciones o intenciones, quedando la ley no en norma "ejecutable" y con carácter normativo sino en norma de programación final[78]. Así que si la ley se ha limitado a eso, a la declaración más o menos imprecisa de unos fines a perseguir, estas leyes de programación final adquieren caracteres muy similares a las leyes simbólicas. Según sugiere Van Klink, ello podría no verse como un inconveniente ni como objeto de crítica sino más bien como algo positivo, por expresar dichas leyes un acuerdo social respecto de los principales fines de las políticas públicas. Lo que pasa es que tal idea sólo puede darse por buena cuando la ley simbólica haya sido fruto de un cierto consenso parlamentario o social[79]. Por otro lado, salvo que se exacerbe el principio de seguridad jurídica, no hay ningún reproche de inconstitucionalidad a las leyes simbólicas. Como escribió De Otto, reflejando una opinión generalizada, ninguna disposición constitucional establece que las leyes deban tener un contenido concreto o particular —salvo las expresamente así mencionadas como las que regulen el contenido

[78] También es posible que la imprecisión lingüística o conceptual en que incurren algunas leyes refleje precisa y deliberadamente un consenso político: si el requisito para que la ley saliese adelante en el Parlamento era podarla de ciertos contenidos concretos y privarla de precisión técnica, los representantes políticos que la han negociado pueden considerar que esas deficiencias técnicas no son demasiado relevantes. Vendrían a darle una patada adelante al balón, dejando que más adelante, en la aplicación de la ley por las Administraciones, se dote de contenido a las normas que la ley dejó abiertas, imprecisas o discrecionales. En esa fase administrativa, los actores ya no serían directamente los partidos políticos sino los grupos de presión, los sindicatos, los Colegios Profesionales, o la llamada "sociedad civil", y en última instancia los tribunales, al resolver impugnaciones contra la determinación administrativa de ese margen normativo. Calsamiglia (1993: 173) escribe que "las leyes se manifiestan y expresan en lenguajes débilmente tecnificados, y precisamente son esquemas de interpretación de la conducta humana. En muchas ocasiones la irracionalidad lingüística se busca voluntariamente, y eso no quiere decir que siempre que exista una tal irracionalidad ello constituya de por sí un disvalor".

[79] Habrá para quien la ley simbólica que resuelva, o pretenda hacerlo, una batalla cultural, aunque no cuente con ese mínimo consenso parlamentario o social, sea también importante. Piénsese en las recientes leyes españolas de memoria histórica o de memoria democrática. En realidad es muy discutible que ello sea así, pero esa opinión pertenece al campo de la política, y no admite refutación fáctica. En cualquier caso, las recientes derogaciones de leyes memorialistas parecen indicar que la opinión positiva de estas leyes, basada sea en el consenso que en la "verdad" histórica, estaría equivocada, o no gozaría del mínimo consenso social para que cumplan la función positiva que Van Klink les atribuye.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

esencial de derechos, o las reservas de ley, o algunas leyes como las de presupuestos. La CE configura la ley, en tanto que expresión de la soberanía nacional, no en relación con un contenido material sino en función de sus rasgos formales, y no exige que sea realmente aplicable, que tenga carácter normativo ni que regule verdaderas relaciones jurídicas.

Respecto de las leyes simbólicas se han vertido bastantes críticas, que ahora resumo. Primero las de tipo político o general. Marcilla se refiere a las leyes simbólicas como propias del "populismo y la demagogia"[80]. Por "populismo" entiendo, tal y como escribe Quintero (2024: 282), "un comportamiento político que es un abuso distorsionador de la democracia, que, en cambio, se arroga la condición de política dedicada enteramente al pueblo, y no al interés de las élites […] y que en realidad no es sino «juego sucio» para obtener éxito a corto plazo". ¿Son las leyes simbólicas automática y necesariamente populistas? Se comparta o no la definición de Quintero, me parece difícil no estar de acuerdo con Marcilla, o con Donini cuando escribe que "la respuesta contemporánea a la crisis de la democracia constitucional es el populismo, y se traduce en una comunicación y en unas leyes retóricas y autocelebrativas, además de en la judicialización de los procesos democráticos"[81].

A caballo entre la crítica política y la crítica constitucional estaría plantarse si es posible o legítimo que el legislador añada al ordenamiento jurídico valores, principios o ideas que no tienen el respaldo del consenso constitucional. Si los valores de las leyes simbólicas no son en realidad Derecho, entonces en teoría no habría problema, porque la ley podría incluir cualquier contenido inane, ya se llame reconocimiento, aspiración, etc. Pero si por el contrario se afirma, como parece deducirse de las E. de M. de las leyes simbólicas o de cuanto sobre ellas dicen quienes las promueven, que sí son Derecho y tienen carácter normativo, entonces convendría reflexionar sobre la corrección de su incorporación al ordenamiento mediante ley ordinaria. Creo que hay buenas razones para pensar que las leyes simbólicas, en cuanto plasman valores o mensajes con fuerte componente emotiva e ideológica, contribuyen a degradar la democracia. Porque a través de la ley, el poder político se atribuye no ya la capacidad de establecer la verdad, sino también la virtud moral[82]. Y es que existen normas, bien es verdad que no muchas, que

[80] Marcilla (2019: 319).

[81] Donini (2019: 51-52), así como (2021: 27). También Quintero (2024).

[82] Sigo aquí lo apuntado por De Lora (2023: 183 y ss.), quien considera excluyentes las leyes que denomina "moralizantes" porque, al imponer unos determinados valores o filosofía política (con el cometido "legitimador y pedagógico" que Pisarello atribuye a las leyes), anulan la diversidad de opciones y de espacios ideológicos constitucionalmente garantizados. En sentido similar véase lo que escribe Requejo (2020: 52): "El procedi-

establecen una especie de "deber de adhesión" de los ciudadanos a una determinada política pública, o regulan el uso de una determinada palabra[83]. Así que cuando la ley simbólica recoge y plasma valores e ideologías, estaría excluyendo del juego político a quienes no comulguen con ellas. Sin duda las leyes son y deben ser fruto de la ideología de la mayoría, y es normal y lícito que reflejen sus creencias. Pero, como señalan De Lora y Requejo, un exceso en la ideologización y moralización legislativa estaría excediendo el margen constitucional y la lógica democrática. Los "resabios iusnaturalistas" que Rubio creía apreciar en el "derecho dúctil" de Zagrebelsky[84] vendrían a reaparecer en los valores y principios que refleja la legislación simbólica[85].

¿Cabe crítica técnico-constitucional a las leyes simbólicas? El punto de partida es lo que ya dije más atrás: la CE no predetermina el contenido de las

miento legislativo —y, con él, el proceso público en general— no sirve ya como curso hacia la solución que depare el debate racional, sino para que se imponga la voluntad mayoritaria sin necesidad de atender a razones. Sencillamente porque la razón es ahora privativa de cada cual y, en tanto que razón, indiscutible e innegociable. Del mito de la razón objetiva y accesible a través del debate racional se ha pasado a la razón subjetiva que no admite otra relación con la razón ajena que la de sumarse para imponerse a la razón contraria, que se tiene siempre por errónea, interesada y perniciosa". Específicamente acerca de las leyes "memorialistas" está la crítica de Garcés (2020: 143 y ss.), quien se muestra en desacuerdo con el uso simbólico del Derecho. Puede igualmente verse, en sentido crítico, Wall (2024).

[83] El art. 9 e) de la ley estatal 12/2023 de derecho a la vivienda, regulador del "estatuto básico del ciudadano", establece como deber de todos los ciudadanos "en relación con el parque público de vivienda, atender a su especial importancia como instrumento de acción en favor del derecho a la vivienda". Una PNL presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados en julio de 2025 pretende que el Gobierno "*promueva en el conjunto de la acción institucional un lenguaje responsable y empático en torno al cáncer, evitando su uso como sinónimo de hecho grupal destructivo, y reconociendo la realidad creciente de quienes lo superan",* pero esta acción pública relativa al lenguaje no se limita a la "acción institucional" sino que alcanza a los particulares (a los medios de comunicación): puede verse https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/D/BOCG-15-D-375.PDF#page=11. La iniciativa no tiene carácter normativo, pero insta al Gobierno a que "promueva" dicho lenguaje, al parecer no descartándose medidas normativas.

[84] Rubio Llorente (1994).

[85] Adentrarse en estos temas puede conducir a repensar el viejo debate acerca de la legitimidad de que, como suele cada vez con más frecuencia suceder, las Constituciones incorporen valores sustantivos —sin limitarse a asegurar valores procedimentales que protejan el libre juego democrático, en línea con las visiones procedimentales de la democracia (y de la jurisdicción constitucional) de Ely o de Häberle. Ese debate sobre los valores sustantivos frente a los valores adjetivos o procedimentales aludía a las Constituciones, no a las leyes, y me parece que debería actualizarse en relación con la pregunta de hasta qué punto está el legislador constitucionalmente habilitado para llenar el ordenamiento jurídico de valores sustantivos, morales e ideológicos, o de verdades históricas.

leyes, no hay un campo o ámbito material para que las Cámaras legislativas ejerzan su función, dejando un enorme margen a que estas se expresen con gran libertad y establezcan conforme a criterios políticos qué contenido deben tener las leyes que aprueben. Verificar si el uso de ese margen tiene o no cabida en la CE es la misión de la jurisdicción constitucional, desde el entendimiento, según el TC, de que "la posición central de las Cortes Generales y, por tanto, de la ley —expresión de la voluntad popular, como dice el preámbulo de la Constitución, y dogma básico de todo sistema democrático— significa que no tiene más límites que los que se derivan de la Constitución" (STC 137/2025 FJ 4.2). Naturalmente, ello no está exento de problemas, esencialmente determinar si esos límites son o deben ser únicamente los establecidos de manera expresa en el texto constitucional (por ejemplo el contenido esencial de los derechos, las competencias de las distintas Administraciones, las reglas que han de respetarse para la creación normativa como los Decretos-leyes, etc.). Ello se puso de manifiesto no hace mucho con ocasión de la ley orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña y de la sentencia que desestimó en lo esencial las impugnaciones que contra a ella se plantearon[86]. Tampoco entro ahora en el centenario debate acerca del contenido material de la ley, ni en la crítica que los penalistas han formulado a las normas penales genéricas o de contenido simbólico, por no ser compatibles con el principio de tipicidad o de taxatividad[87].

Dejando de lado estos aspectos, y siguiendo con la crítica a las leyes simbólicas, Fernández Dols habla de los "efectos perversos de las normas emocionalmente seductoras"[88], efectos perversos que son explicados así por Ainis:

> *"No hay duda de que las normas-manifiesto, las proclamas impropiamente revestidas de ley, son cajas vacías que ningún aparato administrativo podrá nunca aplicar […] Se dirá: no pasa nada, salvo que su aprobación resulta inútil y es un gasto de energías parlamentarias que podrían haber sido mejor empleadas. Pero no. Por el contrario, estas leyes causan un daño cierto en el ordenamiento jurídico. Están ahí, y por ello no puede excluirse que a alguien se le ocurra exhumarlas para reforzar interpretaciones sesgadas de cualquier institución o de cualquier derecho, o para*

[86] STC 137/2025 y algunas posteriores. La ley, y la sentencia, fueron ampliamente debatidas, con críticas y alabanzas. Entre aquellas, y por no traer a colación más que una, Quintero (2024: 300) le reprochaba a las Cortes, y a los partidos que apoyaron la ley, haber hecho una "utilización libérrima de las leyes", posteriormente validada por el TC en aquellas sentencias.

[87] Hassemer (1995: 9). Asimismo Díez Ripollés (2002) y Quintero (2024). Véase una crítica a lo que se denomina no ya derecho penal simbólico sino populismo penal en Donini (2019) y (2021).

[88] Fernández Dols (2022: 24).

> *acreditar la incompetencia crónica de la Administración (que no tiene ninguna, o poca, culpa). En cualquier caso, las leyes-manifiesto son fuente de ruido ordinamental, son agentes contaminantes, burbujas vacías que merman la fuerza vinculante del derecho. Como decía Montesquieu, 'las leyes inútiles debilitan a las leyes necesarias'*"[89].

Recogiendo la idea de Ainis, y retomando ideas apuntadas más atrás en el apartado V, ello se puede sistematizar del modo siguiente. a) Una primera crítica es aquella que se fija en que estas leyes que dicen crear derechos casi nunca lo hacen. No parece que construir derechos basados únicamente en valores, y vacíos de contenido (o sin "derecho objetivo"), le añada por sí mismo eficacia o aplicabilidad a ese valor o principio. b) Otra crítica es que estas leyes simbólicas establecen mandatos finalistas o criterios de actuación para los poderes públicos, y sobre todo de Gobiernos y Administraciones, cuando la amplitud e indeterminación de esos fines difícilmente permite que las leyes cumplan su función de guía de la acción pública y de canon de control de la legalidad de la actuación administrativa. c) La tercera critica no se puede expresar mejor de lo que lo hace Calsamiglia: por mucha "racionalidad ética" que tenga la ley, y por muy legitimada que esté desde cualquier punto de vista, si no se aplica, no se cumple o si no se obedece, "no alcanza su objetivo fundamental" y "carece de fuerza para regir la conducta humana". Y ello porque "la función de un legislador no es hacer declaraciones de principios sino dirigir las conductas y garantizar derechos"[90].

A caballo entre la crítica técnica y la crítica política está la constatación de que cuando la ley emplea la palabra "derecho" para referirse en realidad a otra cosa está introduciendo un elemento de confusión y de perturbación en el ordenamiento jurídico y en la ciudadanía. Está vaciando su contenido primigenio, equivalente a potestad o situación de poder que corresponde a una persona y que puede exigirla o reclamarla frente a cualquiera y en cualquier momento. Y está, como escribe Calsamiglia, incurriendo en una grave irracionalidad lingüística.

También se puede traer a colación otra crítica. Está presente en muchos autores y alude a la excesiva proliferación de derechos subjetivos fundamentales. Citando a Laporta, Tomás-Ramón Fernández escribe con razón que "cuanto más se multiplique la nómina de los derechos fundamentales, menos fuerza tendrán. Apelar a ellos sin ton ni son, extendiendo arbitrariamente los *catálogos* y las *generaciones* sólo contribuye a trivializarlos y a impedir que sean efectivamente realizados"[91].

---

[89] Ainis (2002: 14-15).

[90] Calsamiglia (1993: 173).

[91] Fernández Rodríguez (2008) —los subrayados en el original. Es conocida la idea de muchos autores de que el exceso de derechos (verdaderos o no) los frivoliza y los de-

Quien muy improbablemente haya tenido la paciencia de llegar hasta aquí en la lectura de este artículo podrá objetar, y no sin alguna razón, que lo que se ha intentado explicar ya lo escribieron Weber hace más de un siglo o De Otto hace cuarenta años. Si como afirma Hierro las leyes simbólicas no son Derecho, o no son leyes en sentido material, que diría un alemán de finales del siglo XIX, tampoco pueden ser objeto de conocimiento o de reflexión jurídica. Razonar jurídicamente, siquiera en los términos bastante rudimentarios en que se ha hecho aquí, acerca de leyes sin apenas contenido como son las leyes simbólicas, es algo que puede tener escaso interés o aprovechamiento. Aun así, a lo mejor vale la pena continuar descubriendo mediterráneos y finalizar con algunas ideas conclusivas.

Las sociedades modernas, y el Derecho que las regula, han cambiado mucho. No es que, como Baumann explicó hace casi 40 años, la sociedad se haya vuelto líquida. Es que por obra sobre todo de la tecnología, se ha convertido en gran medida en virtual, en "fantasía digital"[92]. Las democracias occidentales son ya tecnológicas, y mucho más complejas, y la política ha mutado en espectáculo. En más espectáculo, me refiero, de manera que la política (y la acción política) se parecen mucho a la mera propaganda. Así, en la era de las redes sociales, se diría que para cada vez más gobernantes muchas de las leyes no son sino un tuit o un titular de prensa (cuando la prensa importaba) consistente en propaganda, en espectáculo o en fuegos de artificio de consumo inmediato, y cuyo contenido real es prescindible o perfectamente indiferente desde el punto de vista político (porque en esas leyes lo que prima es el mensaje) y también lo es desde el punto de vista jurídico (porque eso, o sea los posibles efectos que tenga el contenido jurídico-normativo de la ley, no parece preocupar a nadie). De manera creciente, los políticos se ven a sí mismos más bien como creadores de contenidos en la red, como sujetos de un relato que ellos mismos construyen y comunican al mundo. Y la ley es uno más de los cauces de transmisión de esos contenidos, sin que parezca preocupar demasiado que se traduzca o no en resultados tangibles para los ciudadanos. Peyró (2026) lo explica muy bien, hablando de lo que denomina "viejo mundo": en él "la política no buscaba llenar vacíos

valúa. La inflación de derechos a nivel internacional fue puesta de manifiesto, en sentido crítico, por Bilder hace ya décadas (1969). Para una crítica más amplia al exceso no ya de derechos subjetivos sino de normas en general, y claramente ideológica, puede verse Gorsuch y Nitze (2024).

[92] Requejo (2020: 26). También a la fantasía alude Santamaría (2024: 45): refiriéndose a la ley supuestamente todopoderosa y taumatúrgica, escribe que "esta técnica de creación de fantasías, y de intensificación de la confianza de la sociedad en sus instituciones y sus partidos, exige la puesta en escena, de modo incesante, de nuevos y más nuevos productos imaginarios, convirtiendo a los Estados en malas réplicas de la factoría Disney".

morales o ansias de sentido, sino traducirse en políticas concretas. Gestionar no se limitaba a comunicar. Un discurso no era necesariamente una predicación o una exposición de la bondad de nuestros sentimientos"[93].

Además, la interdependencia de los países, la presencia creciente de los mercados en todos los ámbitos de la sociedad, la reducción del margen de las autoridades para intervenir en la economía, y otras circunstancias bien conocidas, determinan el aumento de la complejidad de las políticas públicas y de las dificultades para su gestión y para llevarlas a la vida diaria de la ciudadanía. Un político comunista como Carrillo (1977: 30) alertaba ya en la Transición de los peligros de que las "nuevas exigencias en la forma de conducir el Estado" impidiesen a los gobernantes centrarse en lo importante, o sea, en "la administración de las cosas"[94]. Hayan o no leído aquello de que "*no se cambia la sociedad por decreto*"[95], los gobernantes más honestos probablemente vean desconsolados cómo sus bienintencionadas y bien diseñadas políticas tienen enormes dificultades en llegar a la ciudadanía —porque no se aplican o porque no transforman la realidad.

Pero aun si no se hubiesen dado todas estas transformaciones más o menos recientes, permanece inalterada la vieja descripción weberiana de la política y de la ciencia. Conforme a ella, lo que puede parecer inadecuado o equivocado desde el punto de vista de la teoría jurídica, como por ejemplo las leyes simbólicas que aquí se han examinado —particularmente cuando dicen reconocer derechos a los ciudadanos— responden a precisas y calculadas motivaciones políticas. Por eso Van Klink insiste en que las leyes simbólicas son un concepto esencialmente político. Vandelli ponía las leyes simbólicas (présbitas o placébicas) como ejemplo de "patología" y de "trastorno" de la política. A lo mejor resulta que no son tales. El médico que diagnostica un

[93] Asocia también a la política a la mera comunicación de mensajes Santamaría (2024: 45) hablando de "empleo pragmático de la ley como un instrumento de comunicación política, como un simple medio creador de ilusiones y de transmisión a la sociedad del interés y empeño que el Gobierno de turno tiene en resolver los problemas de la gente". Algunos politólogos han estudiado la denominada "democracia sentimental", incidiendo no sólo en la "creación de ilusiones" sino en la creciente apelación que la comunicación política hace, mediante meros mensajes simplistas, a sentimientos (Arias Maldonado: 2016). En línea similar, T. R. Fernández escribe que las leyes han devenido "actos de comunicación, simples mensajes publicitarios con los que se pretende, no resolver un problema sino simplemente dar la impresión a la población de que el Gobierno ya está en ello y de que lo resolverá de inmediato".

[94] Carrillo precisaba que el fundamento de la acción pública no debían ser dogmas, sofismas o ideologías sino la gestión eficaz del bienestar de los ciudadanos (ello debe entenderse en el contexto del año 1977 y del llamado "eurocomunismo" mediante el cual algunos partidos comunistas occidentales se apartaron de la tradicional disciplina de la URSS y actualizaron su ideario marxista).

[95] Crozier (1979).

trastorno o patología, y el enfermo que lo padece comparten un lenguaje, una lógica y una realidad objetiva (la ciencia) y naturalmente un fin común (la curación). Pero tal cosa podría no ser parangonable al académico que le diagnostica el trastorno al político, porque sus respectivos lenguaje, lógica y realidad no son las mismas. Naturalmente, no trato de reivindicar la vieja y quimérica arcadia de aplicar a las realidades sociales las reglas de las ciencias exactas. Sólo pretendo constatar, una vez más, que políticos y científicos, si es que los juristas somos científicos y si es que existen las ciencias sociales como ciencias, hablamos idiomas distintos. La política no tiene por qué responder a criterios científico-jurídicos, y la ley que se publica en boletines y gacetas oficiales puede discurrir, y de hecho muchas veces lo hace, al margen de las categorías acuñadas por los juristas. En cualquier caso, en ninguna parte está dicho, mal que nos pueda pesar a los juristas, que el lenguaje y los conceptos que los políticos plasman en las leyes tengan necesariamente que plegarse a esos mismos lenguaje, categorías y conceptos aquilatados por la teoría del Derecho. La política —y también el lenguaje vulgar o periodístico— rebautiza las cosas y cambia el sentido técnico que tienen las palabras, dando lugar a productos distintos. Salvo cuando el jurista se contagia de la lógica del político y asume sus categorías y su discurso, lo cual no es para nada infrecuente y de hecho a lo mejor muchos estamos ya contagiados en mayor o menor medida.

Todo ello no impide articular una crítica a las leyes simbólicas. Desde lo jurídico y también y sobre todo desde la política. Desde lo jurídico la crítica es muy evidente, pero de recorrido bastante corto, según he intentado explicar. El razonamiento jurídico, por sus limitaciones o su poca ductilidad —pese a Zagrebelsky— se acaba muy pronto, y vendría a dejar en agua de borrajas cuanto aquí se escribe. Así que lo que va después ya no es Derecho sino política, lo mismo que no son derechos los que tan solemnemente proclaman algunas leyes. Desde la política la crítica es más compleja y probablemente más atractiva. Pondré sólo tres ejemplos (dos de juristas y uno de una politóloga). Hassemer escribía que con estas leyes el poder público se autoengaña, y engaña a los ciudadanos[96], porque cada vez más políticos suelen creer que con la ley simbólica, o con la solemne proclamación o descubrimiento de un derecho subjetivo, han resuelto el problema o han transformado la sociedad, cuando es evidente que no han hecho ni una cosa ni otra. Relacionando los derechos y la democracia, Garzón Valdés consideraba que "cuando los derechos humanos son sólo retóricamente invocados pero no aplicados efectivamente, la situación real que de ello deriva no es más que una caricatura perversa del mejor sistema político que se ha

[96] Hassemer (1995: 9).

inventado"[97]. En tercer lugar recordaré que la teórica del feminismo Wolgast fue hace ya años muy crítica con la proclamación de derechos de los que se es consciente que no se van a cumplir ni se pueden exigir. El capítulo 2 de su libro *The Grammar of Justice* se titula "derechos equivocados" o "derechos malos" —*wrong rights*— y la autora viene a decir que no sólo es inútil proclamar derechos en esas condiciones, sino que a su entender es democráticamente nocivo e injusto[98]. Naturalmente, se podría ser más incisivo o mordaz y reflexionar acerca de la inverecundia de aquellos políticos que hacen leyes a sabiendas de que no se van a cumplir[99]. O acerca de cómo con gran frecuencia faltan a la inteligencia de los ciudadanos mediante el recurso a la demagogia.

Terminaré con un poco de metodología. El sociólogo Beltrán Villalva tiene escrito que "para conocer algunos aspectos de la realidad los grandes actores sociales (Administraciones, partidos políticos, sindicatos, patronales, etc.) tienden más bien a acudir a su propia ideología, que ciertamente les dice cómo se ve el mundo a través del cristal coloreado e ideológico que al efecto manejan" [100]. Y añade que los científicos sociales —incluyendo a los juristas, con alguna reserva— no deben "dar gato por liebre, esto es, no deben dar ideología por conocimiento científico, y en todo caso constituimos una comunidad intelectual en la que la práctica sistemática de la crítica ha de dificultar el que ofrezcamos versiones caprichosas, interesadas o apasionadas de lo que hay a nuestro alrededor". Entiéndaseme bien, no querer "dar gato por liebre" no significa renunciar a las ideas o a los valores, ni a la política. Ni a la posición más o menos marxista de que lo que hay que hacer es transformar el mundo en lugar de limitarse a gestionarlo o a interpretarlo. O sea que no estoy abrazando la doctrina que denomino positivista conforme a la cual el propósito de las ciencias sociales se limita a la *episteme* o conocimiento de la realidad. Ni tampoco estoy ignorando la importancia, mucha o poca, que mitos y símbolos tienen en la política o hasta en el imaginario colectivo de los ciudadanos. Lo que quiero decir es algo mucho más sencillo: que se puede perfectamente reivindicar, sin pedir disculpas por ello, los postulados weberianos de neutralidad axiológica, o si se prefiere, de rigor profesional. Y que por supuesto se puede concebir el Derecho como una disciplina académica o como una herramienta social emancipatoria o transformadora, pero para el jurista ello no implica —no debería implicar— olvidar el principio de realidad, tan caro al recordado Alejandro Nieto.

---

[97] Garzón Valdés (2009: 264) —traducción propia del original en idioma inglés.

[98] Wolgast (1987).

[99] "La pérdida irreparable de una de las más nobles virtudes republicanas, la olvidada verecundia" es para Requejo (2020: 21) una de las principales amenazas de la democracia.

[100] Beltrán Villalva (1996: 5). Del mismo autor, y en sentido similar, puede verse también (2012).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Ainis, Michele (2002): *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Bari

Arias Maldonado, Manuel (2016): *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*, Página indómita, Barcelona

Beltrán Villalva, Miguel (1996): "Teoría e investigación en la sociología española de fin de siglo", Conferencia de clausura del V Congreso Español de Sociología, 1995, *Boletín de la Federación Española de Sociología* n.º 14

Beltrán Villalva, Miguel (2012): "Conocimiento de la realidad y transformación social", *Papers,* 97/2 pp. 291-310

Bilder, Richard (1969): "Rethinking International Human Rights: Some Basic Questions" *Wisconsin Law Review*, n.º 1, pp. 551-608

Bin, Roberto (2018): *Critica della teoria dei diritti*, Franco Angeli, Milán

Calsamiglia, Albert (1993): "¿Debe ser la moral el único criterio para legislar?" *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* n.º 13 pp. 161-178

Caraza Cristín, María del Mar (2018): "Análisis sobre la implantación del singular modelo de Cartas de Servicios en Cataluña", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* n.º 9, pp. 41-59

Carrillo, Santiago (1977): *Eurocomunismo y Estado*, Crítica, Barcelona

Crozier, Michel (1979): *On ne change pas la société par décret*, Grasset, París

De Lora, Pablo (2023): *Los derechos en broma: La moralización de la política en las democracias liberales*, Ed. Deusto

De Otto, Ignacio (1987): *Derecho constitucional. Sistema de Fuentes,* Ariel

Díez Ripollés, José Luis (2002): "El derecho penal simbólico y los efectos de la pena", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* n.º 103 pp. 63-97

Díez-Picazo, Luis María (1988): "Concepto de ley y tipos de leyes", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 24 pp. 47-93

Donini, Massimo (2019): *Populismo e ragione pubblica. Il post-illuminismo penale tra lex e ius*, Mucchi, Modena

Donini, Massimo (2021): "Populismo penale e ruolo del giurista", en VV.AA. *Dei popoli e delle pene* (L. Stortoni y L. Foffani eds.), Bononia University Press, pp. 5-34

El País (2024): "El nuevo Errejón en el viejo puesto", *EL PAÍS* 11 de enero de 2024: https://elpais.com/espana/2024-02-10/el-nuevo-errejon-en-el-viejo-puesto.html

Fernández Blanco, Carolina (2022): "La legislación primordialmente simbólica: ¿irracional y engañosa?", *Revista Catalana de Dret Públic* n.º 64 pp. 6-21

Fernández Dols, José Miguel (2022): "De los efectos perversos de las normas emocionalmente seductoras. Casos históricos y actuales", *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 64 pp. 22-36

Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón (2008): "¡Demasiados derechos!", VV.AA. *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martin-Retortillo*, Zaragoza, vol. 1, pp. 131-140

Fossas Espadaler, Enric (2014): "Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 101 pp. 273-300

Garcés Sanagustín, Ángel (2020) *El Derecho de la historia: Memoria democrática y derechos históricos*, Iustel

García López, Eloy (2023): "Las leyes volitivas" https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2023-04-20/leyes-volitivas-vivienda_3614136/

García Manrique, Ricardo (2010): "Los derechos sociales como derechos subjetivos", *Derechos y libertades: Revista de filosofía del derecho y derechos humanos* n.º 23 pp. 73-105

García-Escudero Márquez, Piedad (2019): "La imprecisión en las leyes, vulneradora de la seguridad jurídica. El Tribunal Constitucional no puede asumir la función de legislador positivo: Comentario a la sentencia 135/2018, de 13 de diciembre", *Revista de las Cortes Generales* n.º 106 págs. 571-581

Garzón Valdés, Ernesto (2009): "Dignity, Human Rights, and Democracy" RMM Vol. 0, *Perspectives in Moral Science*, coord. M. Baurmann y B. Lahno

Giannini, Massimo Severo (1979): "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato", *Il Foro Italiano* vol. 102, pp. 289-313

Gómez-Ferrer, Rafael (1987): "Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional", *Revista de Administración Pública* n.º 113 pp. 7-38

Gordillo Pérez, Luis I. (2024): "La proliferación de las 'leyes semánticas': mutaciones, clasificaciones y tendencias del moderno parlamentarismo", en VV.AA. *Constitución y control jurisdiccional del poder: estudios en homenaje a Eduardo Espín*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 77-99

Gorsuch, Neil — Nitze, Janie (2024): *Over Ruled. The human toll of too much law*, Harper

Hassemer, Winfried (1995): "Derecho penal simbólico y protección de bienes jurídicos", VV.AA. *Pena y Estado*, Editorial Jurídica Conosur, Santiago, (https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20130708_01.pdf)

Hierro, Liborio (1996): "El imperio de la ley y la crisis de la ley", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* n.º 19 pp. 287-308

Innerarity, Daniel (2024): "La democracia y la verdad", *EL PAÍS*, 19 de diciembre de 2024: https://elpais.com/opinion/2024-12-19/la-democracia-y-la-verdad.html

Jiménez Campo, Javier (2018): "Comentario al art. 10.1 de la Constitución Española", VV.AA. *Comentarios a la Constitución española. XXX Aniversario*, (M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero coords.), Wolters Kluwer, vol. I, pp. 213-229

López Ramón, Fernando (2014): "El derecho subjetivo a la vivienda", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 102 (2014), pp. 49-91

López Ramón, Fernando (2020): "El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda", *Revista de Administración Pública*, n.º 212 (2020), pp. 297-308

Marcilla Córdoba, Gema (2019): "La importancia de la proporcionalidad en la legislación: un intento de fundamentación desde una concepción constitucionalista y no positivista del derecho", en VV.AA. *La legislación en serio. Estudios sobre derecho y legisprudencia* (D. Oliver-Lalana coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 301-342

Martínez Otero, Juan María (2020): "Las declaraciones simbólicas de los municipios: entre la autonomía local, el «postureo» inocuo y el abuso" *Revista de Administración Pública* n.º 211 pp. 185-216

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3747 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

Mattarella, Bernardo G. (2011): *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Il Mulino, Bologna

Pérez Luño, Antonio Enrique (1991): "Las generaciones de derechos humanos", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n.º 10 pp. 203-217

Peyró, Ignacio (2026): "Casi una carta de amor a Mariano Rajoy", *ELPAIS* 16 de enero de 2026 (https://elpais.com/opinion/2026-01-16/casi-una-carta-de-amor-a-mariano-rajoy.html).

Presno Linera, Miguel Ángel (2022): *Libre desarrollo de personalidad y derechos fundamentales,* Marcial Pons, Madrid

Quintero Olivares, Gonzalo (2024): "Populismo y derecho penal" *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 48, pp. 281-301

Requejo Pagés, Juan Luis (2020): *La agonía de la democracia*, KRK ediciones, Oviedo

Romboli, Roberto (2010) "La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale", en VV.AA. *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali* (Paolo Caretti y Emanuele Rossi coords.), Giappichelli, Turín, pp. 77-102

Rubio Llorente, Francisco (1994): recensión a *Il diritto mite*, de G. Zagrebelsky, en Revista Española *de Derecho Constitucional* n.º 40, pp. 427-435

Rubio Llorente, Francisco (1995): "Prólogo" a VV.AA. *Derechos fundamentales y principios constitucionales*, Ariel

Sánchez-Cuenca, Ignacio (2026): "La izquierda catatónica", *EL PAÍS* 7 de abril de 2026 (https://elpais.com/opinion/2026-04-07/la-izquierda-catatonica.html).

Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2024): "Sobre la legislación estatal del siglo XXI: una aproximación cuantitativa", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 130 pp. 13-47

Silva Sánchez, Jesús María (2023): "Lawfare y neolenguaje político", *ABC* 28 de noviembre de 2023

Tornos Mas, Joaquín (2006): "Las cartas de servicios", *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 10 pp. 72-82

Van Klink, Bart (2016): "Symbolic Legislation: An Essentially Political Concept", VV.AA. *Symbolic Legislation. Theory and New Developments in Biolaw* (Bart van Klink, Britta van Beers, Lonneke Poort, coords.), Springer, Londres pp. 19-35

Vandelli, Luciano (2007): *Trastornos de las instituciones políticas*, Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid

Velasco, Francisco (2023): "Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la ley por el derecho a la vivienda", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* n.º 8 pp. 61-94

Villaverde Menéndez, Ignacio (2016): "Verdad y Constitución. Una incipiente dogmática de las ficciones constitucionales", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 106 pp. 149-201.

Wall, Steven (2024): *Enforcing Morality*, Cambridge University Press

Wolgast, Elizabeth H. (1987): *The Grammar of Justice*, Cornell University Press