



**José Luis Rodríguez
Zapatero (coordinador)**

La democracia y sus derechos

La legislatura que cambió España

PENÍNSULA

**José Luis Rodríguez
Zapatero (coordinador)**
**La democracia y sus
derechos**

La legislatura que cambió España

© Francisco Caamaño Domínguez, Fernando Rey Martínez, Ana Carmona Contreras,
Paz Mercedes de la Cuesta Aguado, Ana Ruiz Legazpi, Juan Fernando López Aguilar,
Marina Echebarría Sáenz, María Angeles Alcalá Díaz, Juan María Bilbao Ubillos, María
Esther Seijas Villadagos, María Solanas Cardín, Luis Arroyo Zapatero, 2024

© por el prólogo, José Luis Rodríguez Zapatero, 2024

© por el epílogo, Belén Barreiro Pérez-Pardo, 2024

La lectura abre horizontes, iguala oportunidades y construye una sociedad mejor.

La propiedad intelectual es clave en la creación de contenidos culturales porque sostiene el ecosistema de quienes escriben y de nuestras librerías. Al comprar este libro estarás contribuyendo a mantener dicho ecosistema vivo y en crecimiento.

En Grupo Planeta agradecemos que nos ayudes a apoyar así la autonomía creativa de autoras y autores para que puedan seguir desempeñando su labor.

Dirígete a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesitas fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puedes contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

Primera edición: septiembre de 2024

© de esta edición: Edicions 62, S.A., 2024

Edicions Península,

Diagonal 662-664

08034 Barcelona

edicionespeninsula@planeta.es

www.edicionespeninsula.com

REALIZACIÓN PLANETA - fotocomposición

Impresión y encuadernación: Huertas Industrias Gráficas, S. A.

Depósito legal: B. 12.113-2024

ISBN: 978-84-1100-284-4

Printed in Spain - Impreso en España



Índice

Introducción, <i>José Luis Rodríguez Zapatero</i>	15
I. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL LEGISLADOR, <i>Francisco Caamaño</i>	37
1. Introducción	37
2. La ley y los consensos	39
3. La falsa creencia en la estabilidad de las leyes orgánicas	42
4. La garantía política de la Constitución y los derechos fundamentales del legislador	46
5. Los derechos fundamentales del legislador durante los Gobiernos del presidente Zapatero (VIII y IX Legislaturas)	47
6. Un breve apunte sobre el legislador de la libertad	72
II. EL NACIMIENTO DEL DERECHO ANTIDISCRIMINATORIO EN ESPAÑA, <i>Fernando Rey</i>	73
1. Introducción: a la búsqueda del origen de las políticas antidiscriminatorias en España	73
2. El nuevo sentido de la igualdad constitucional: la prohibición de discriminación por determinados rasgos	79

3. El sentido político/democrático y no solo personal del derecho antidiscriminatorio	84
4. Conclusiones	88
III. LA IGUALDAD EFECTIVA ENTRE MUJERES Y HOMBRES	91
1. La LO 3/2007 (las SSTC 12/2008 y 13/2009) y su stirpe (el RDL 6/2019 y la Ley 15/2022, Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación), <i>Ana Carmona</i>	91
2. La LO 1/2004 de violencia de género: política criminal para la igualdad de género, <i>Paz de la Cuesta</i>	132
3. La LO 2/2010 de Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (la STC 44/2023) y la LO 1/2023, por la que se modifica la LO 2/2010, de Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo, <i>Ana Ruiz</i>	156
IV. EL LIBRE DESARROLLO DE LA ORIENTACIÓN Y DE LA IDENTIDAD SEXUALES, Y LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS FAMILIAS	185
1. La Ley 13/2005, de Modificación del Código Civil en Materia de Matrimonio (la STC 198/2012). Y referencia a la Ley 2/2021 de Igualdad Social y No Discriminación por Razón de Identidad de Género, Expresión de Género y Características Sexuales, <i>Juan Fernando López Aguilar</i>	185
2. La autodeterminación de género: de la Ley 3/2007, Reguladora de la Rectificación Registral de la Mención Relativa al Sexo de las Personas, a la Ley 4/2023 para la Igualdad Real y Efectiva de las Personas Trans y para la Garantía de los Derechos de las Personas LGTBI, <i>Marina Echebarría</i>	226
3. La Ley 14/2006, sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida, Igualdad en la Filiación y Protección del Menor, <i>María Ángeles Alcalá</i>	253
4. La llamada «ley de divorcio exprés». Ley 15/2005,	

<p>por la que se Modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en Materia de Separación y Divorcio, <i>Juan Fernando López Aguilar</i></p>	272
<p>V. LOS DERECHOS DE QUIENES FUERON VÍCTIMAS</p>	
<p>DE LA VIOLENCIA POLÍTICA, <i>Juan María Bilbao</i></p>	299
<p>1. Los derechos de la memoria: de la Ley 52/2007, por la que se Reconocen y Amplían Derechos y se Establecen Medidas en Favor de Quienes Padecieron Persecución o Violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura, a la Ley 20/2022, de Memoria Democrática</p>	299
<p>2. La Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo</p>	339
<p>VI. DEPENDENCIA Y DISCAPACIDAD, FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES PARA LA INNOVACIÓN DEL LEGISLADOR. UN NUEVO DERECHO SOCIAL DE CREACIÓN LEGISLATIVA:</p>	
<p>LA LEY 39/2006, <i>Esther Seijas</i></p>	357
<p>1. Perspectiva conceptual: dependencia, discapacidad y enfermedad mental</p>	358
<p>2. Perspectiva diacrónica</p>	361
<p>3. Perspectiva taxonómica: la naturaleza jurídica del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia</p>	370
<p>4. Perspectiva estructural</p>	373
<p>5. Perspectiva territorial</p>	375
<p>6. Perspectiva jurisprudencial</p>	378
<p>7. Perspectiva constitucional y humana, a modo de reflexión final</p>	384
<p>VII. LOS DERECHOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA</p>	
<p>1. Política exterior y derechos, <i>María Solanas</i></p>	387

2. La Comisión Internacional contra la pena de muerte, <i>Luis Arroyo</i>	402
Epílogo: «Cómo hemos cambiado...», <i>Belén Barreiro</i>	419
Notas	431
Bibliografía	459

I

Los derechos fundamentales del legislador

FRANCISCO CAAMAÑO, catedrático de Derecho
Constitucional en la Universidad
de A Coruña y ministro de Justicia
del Gobierno de España (2009-2011)

I. INTRODUCCIÓN

Desde los Pactos de la Moncloa, los españoles tenemos una concepción un tanto particular del consenso político, como si fuese igual acordar en el tránsito de una Dictadura a una democracia, que pactar en una democracia ya consolidada. Se piensa, mayoritariamente, que el consenso es un acuerdo entre partidos políticos de signo distinto en torno a un asunto de especial transcendencia para la ordenación de la vida en común. Esta comprensión del consenso político se construye a modo de excepción al principio de competencia democrática y, de hecho, a algunas personas les gustaría que la excepción se convirtiese en regla, lo que, en su criterio, reduciría el excesivo ruido político-partidario y permitiría una mejor gobernanza del país. Jurídicamente, su mirada se gira decididamente hacia las leyes orgánicas del artículo 81 de la Constitución y, fuera de las previsiones normativas, a lo que llaman el ejemplo «alemán».

Sin descartar la utilidad y hasta la conveniencia de alcanzar puntuales consensos entre las fuerzas políticas más representativas sobre específicos temas de interés general, bueno es advertir que, en democracia, los verdaderos consensos son los que se producen en la sociedad, y no los alcanzados formalmente entre partidos políticos. Una diferencia que es fundamental para comprender por qué el título que encabeza estas páginas no es un oxímoron.

No ignoro que fundamentales son aquellos derechos que limitan la acción del legislador, por lo que la alocución «derechos fundamentales del legislador», acostumbra a reservarse para hacer referencia a aquellos derechos fundamentales que, por su naturaleza, requieren de la intervención necesaria de la ley: los también conocidos como derechos fundamentales de configuración legal.

Sin embargo, no pretendo hablar del legislador de los derechos fundamentales, sino de un conjunto de derechos legales que, debido al consenso social existente acerca de su valor y conveniencia, operan, en la práctica, como si fuesen «fundamentales» ofreciendo una resistencia política equiparable, en la práctica, a la que jurídicamente defiende los derechos fundamentales frente a cualquier intento de supresión de su contenido esencial (art. 53.1 CE) por parte del legislador.

Estos derechos legales fundamentales fueron, en origen, políticamente cuestionados y, a pesar de todo ello, hoy en día, ninguna fuerza política se atreve a cuestionarlos, porque hacerlo ya no aporta rentabilidad electoral alguna y supone enfrentarse a decisiones normativas que han sido ampliamente aceptadas por la ciudadanía. Como intentaré demostrar, muchos de esos derechos nacieron en los Gobiernos del presidente Zapatero. Son derechos con cierta carga rupturista y de anticipación, cuyo progresivo apoyo social ha ido drenando las iniciales resistencias políticas, hasta convertirse en derechos

irrenunciables para la comunidad. Nuevos peldaños para el avance social, cuya completa regresión ya no parece previsible en nuestra democracia.

2. LA LEY Y LOS CONSENSOS

Un gobierno de consenso no es un gobierno más democrático. La democracia y el mercado político de los votos no son, como quisiera Schumpeter (1983), realidades del todo asimilables. Los principios y valores de una concreta sociedad operan, a menudo, como freno a la mayoría. Ahora bien, es razonable pensar que una democracia de calidad requiere recambio en las élites y, por tanto, competencia política. Salvaguardados los principios y valores comunes a través de la Constitución, norma que vincula a todos, lo consecuente es que el resto de las decisiones se adopten a través de la regla de la mayoría, evitando que exista un desarrollo o comprensión unidireccional y excluyente del texto constitucional, y habilitando un espacio abierto a la interpretación y a lo políticamente posible, que articule un diálogo deliberativo entre las acciones del legislador y sus límites. Una democracia sin políticas de oposición y sin alternativas de gobierno es una democracia débil y, en muchos aspectos, una democracia puramente formal. Y ese es, precisamente, el principal riesgo de las políticas de consenso como solución estabilizadora.

La democracia reforzada o de «consenso», es decir, la que sustrae amplias decisiones a la regla democrática de la mayoría, presenta serios inconvenientes. Veámoslos en el caso alemán. En el año 1966, el milagro económico y el conocido como «método Erhard», por referencia al entonces Canciller de la joven República, daban signos inequívocos de agotamiento (incremento del desempleo, caída de la productividad,

fuerte crisis presupuestaria...), hasta el punto de que en el mes de diciembre se constituyó una coalición de gobierno entre el SPD (Partido Socialdemócrata) y la CDU/CSU (Unión Cristianodemócrata y Unión social cristiana de Baviera), denominada la Gran Coalición, con el propósito de revertir la situación y profundizar en una economía social de mercado mediante políticas de concertación.

Ya en aquel momento hubo voces que advertían de los riesgos inherentes a esa vía política en la que la derecha y la izquierda compartían la gobernación del país, repartiéndose proporcionalmente el poder en función de los resultados de cada proceso electoral. El filósofo Karl Jaspers la calificó de «ruina para la democracia» y el constitucionalista Johannes Agnoli vio en ella «la versión plural de un partido único». La Gran Coalición reformó la Ley Fundamental para consolidar un federalismo de cooperación, basado en las «tareas comunes», la financiación mixta, las capacidades de nivelación de la federación y la mayor participación de los Länders en la planificación y la legislación federal. Para ello, la reforma constitucional de 1969 puso en marcha una potente burocracia que, técnicamente, ayudase a consensuar las distintas políticas públicas. Este intento de aminorar la competencia política mediante un «intrincado entrelazamiento de la acción pública» (Sharpf, 1988)¹ condujo a un modelo en el que casi todas las decisiones políticas habían de ser concertadas, coordinadas y coejecutadas, lo que pronto puso de manifiesto sus muchos inconvenientes: bloqueo político en la adopción de decisiones e imposibilidad de identificar a los responsables políticos (ausencia de *accountability*), pues cuando todos hacen todo, ninguna fuerza política responde ante la ciudadanía, dando lugar a lo que Peter M. Huber (2003)² denominó «la irresponsabilidad organizada».

Desde la citada reforma de 1969, la Ley Fundamental de Bonn fue objeto de múltiples modificaciones. Muchas de ellas

dirigidas a proporcionar mayor competitividad al sistema, especialmente las llevadas a cabo en fechas más recientes. El politólogo alemán Wilhelm Lehmbruch (1967)³ al examinar la democracia alemana y compararla con lo que Arend Lijphart (1984)⁴ llamó «democracia Westminster», la calificó de «democracia de la proporcionalidad» porque, a su entender, persigue un reparto de la influencia en la que todos ganen y, por tanto, incentiva un interés común de gobernar de forma consensual.

Devolver la competencia política a la democracia alemana es algo que, desde hace un tiempo, ya se siente como una necesidad, con el fin de posibilitar una gobernabilidad democrática mayoritaria, que no necesite reiterar, una vez más, el modelo de la Gran Coalición. Tomas Darnstädt (2005) ha escrito: «El Estado, caído en la trampa del consenso, no tiene una meta. Los proyectos no surgen por negociación o búsqueda de compromisos. Las ideas políticas no nacen durante una sesión nocturna tragándose sapos, ni siquiera con luna llena. Los planes y proyectos surgen por competencia entre las ideas políticas...».⁵

A diferencia de lo que acontece en la democracia alemana, en la que los consensos son un requisito para la gobernabilidad, en la democracia de Westminster los consensos suelen ser tácitos y operar en negativo. Nacen de convicciones socialmente asentadas, que se considera que han de quedar al margen de la contienda política. Son reglas y principios recogidos en leyes que la ciudadanía sitúa fuera del debate político-partidario y, por tanto, al margen del *winner-takes-all* que inspira el proceso político y la competencia entre partidos. Como he escrito en otro lugar (Caamaño, 2016),⁶ el consenso democrático ni se busca, ni se pacta; se decanta en la sociedad. No es un objetivo de la acción política, sino algo que la acción política debe averiguar y presuponer.

Junto a la Constitución escrita y jurídicamente garantizada convive una constitución política, más amplia, no escrita, formada por acuerdos tácitos y silencios pactados. Una constitución de consensos implícitos que, en la medida que avanza, hace posible, cada cierto tiempo, la reforma de la Constitución formal.

Pues bien, llamo derechos fundamentales del legislador a aquellos derechos que, siendo fruto de la ley y no de la Constitución, cuentan con un respaldo social fuerte que los sitúa al margen de la competencia política y de los intereses electorales de los partidos. Derechos que son fruto del consenso negativo y no escrito, que nace del devenir de cada sociedad democrática.

3. LA FALSA CREENCIA EN LA ESTABILIDAD DE LAS LEYES ORGÁNICAS

A menudo me he encontrado con la convicción de que, si no es orgánica, una ley es menos ley. Prueba de ello es que el ámbito de lo orgánico se ha ido acrecentando sin fundamento ni justificación constitucional, contraviniendo la interpretación estricta realizada en sus primeros pronunciamientos por el Tribunal Constitucional, sin que a nadie parezca preocuparle. Este frenesí patrio por lo orgánico obedece a una conjunción de intereses diversos, entre los que destacan, a mi juicio, tres: uno, de carácter técnico, consistente en la comodidad de no tener que hacer dos leyes distintas (orgánica y ordinaria) para regular una misma materia; otro puramente político, vinculado a lo que podríamos denominar protagonismo departamental y voluntad de grabar en mármol el contenido de una determinada regulación frente a los cambios que experimenten las futuras mayorías de gobierno; y, por último, aquel que

obedece a una estrategia encubierta de apropiación competencial por parte del legislador estatal.

Lo primero ha conducido a una confusión normativa de la que da buena cuenta la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal en la que conviven artículos orgánicos y no orgánicos, a modo de pastiche normativo en el que se prescinde por completo de las llamadas «materias conexas». Otro buen ejemplo lo constituye la LO 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte. Esta ley tiene 48 artículos de los cuales, según su Disposición final quinta («La presente Ley tiene el carácter de Ley Orgánica, excepto...»), solo son orgánicos el artículo 6, párrafos 4 y 5, el apartado 1 del artículo 8 y el párrafo primero del artículo 12. Por tanto, la práctica totalidad de su regulación se refiere a materias no orgánicas. La explicación, en este caso, es que la ley modificaba un artículo del Código Penal y, en lugar de hacerse de forma separada, se optó por un solo proyecto de ley que, además, a juicio de su promotor, concedía mayor visualización política a la iniciativa.

La propia reserva de Ley orgánica para el «desarrollo de los derechos y libertades» (art. 81.1 CE) ha sido un territorio permanentemente abierto a la disputa y plagado de contradicciones, que el legislador y el Tribunal Constitucional han intentado conjugar como mejor han podido. No olvidemos que no todos los derechos fundamentales tienen su desarrollo reservado a la ley orgánica y que, desde la perspectiva de la delimitación formal del derecho, le va mejor, por ejemplo, al derecho fundamental de propiedad que al derecho a la igualdad en el que distinguir lo que sea, o no, «desarrollo» (art. 81.1 CE), es, en muchos casos, un acto de pura voluntad legislativa, ante la imposibilidad de encontrar un criterio válido de diferenciación. De hecho, si nos preguntamos por qué la proposición de ley de amnistía para la normalización institucional, política y

social en Cataluña (BOCG, de 24 de noviembre, núm. 32-1) reviste el rango de ley orgánica, la respuesta no podemos encontrarla en el artículo 81 CE ni tampoco, a mi juicio, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, con alguna vacilación inicial, ha considerado, en esencia, que los límites a la libertad del artículo 17 CE son «desarrollo», de ese derecho fundamental y que, por tanto, forman parte de la reserva de ley orgánica del artículo 81.1. CE. Por definición, una ley de amnistía no limita el derecho a la libertad del artículo 17 CE. Antes bien, levanta los límites impuestos a su ejercicio por las normas penales en relación con una concreta y determinada situación. La acrítica extensión del rango orgánico a las leyes de amnistía es síntoma de la tendencia expansiva a la que estoy aludiendo. El hecho de que la amnistía incida sobre la normativa penal no la convierte en norma penal. Además, la cita que se hace en la exposición de motivos del proyecto de ley al artículo 149.1. 6.^a CE nada tiene que ver con la naturaleza orgánica u ordinaria de la iniciativa. El interés por el rango orgánico se explica, esencialmente, por motivos políticos.

Esta última referencia al título competencial nos conduce a la tercera de las razones que, en mi criterio, promueve la regulación a través de ley orgánica de materias de dudoso encaje en el artículo 81.1 CE. Al respecto, basta con recordar la STC 173/1998, de 23 de julio (asociaciones competencia de la comunidad autónoma del País Vasco), en la que la reserva de ley orgánica se utilizaba como argumento para impugnar una materia expresamente reconocida como de su competencia en el Estatuto de Autonomía.

Sin ánimo de profundizar en esta cuestión, pretendo poner de manifiesto que la experiencia habida en estos cuarenta y cinco años de Constitución ofrece firmes dudas sobre el acierto de la figura de las leyes orgánicas como pretendidas normas de consenso. La historia, en este punto, le está dando la razón

a Ignacio de Otto (1987),⁷ y ha venido a desacreditar parcialmente la interpretación canónica del artículo 81, realizada por el Tribunal Constitucional: lo orgánico no es solo una materia sino, también, un tipo específico de ley.

En una sociedad democrática, las leyes de mayoría reforzada deben reservarse a la reforma de la Constitución. Fuera de ese marco, las conocidas como leyes de consenso son una alternativa de difícil acomodo al principio democrático de la mayoría, como ya advirtiera el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 9 de febrero 1981, FJ 21: «La ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes, en un momento dado, gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previniendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas».

Parece, sin embargo, que no se presta la debida atención a esas cautelas exigidas por la jurisprudencia, y que se prefiere apuntarse a la moda de lo orgánico que, por cierto, tampoco ofrece políticamente una mayor estabilidad a las materias así reguladas. Basta con traer a colación que, en cada cambio de ciclo político, lo primero que se reforma suelen ser leyes orgánicas, particularmente las relativas al derecho a la educación, al Código Penal (para subir o reducir la punición) o la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La ley orgánica requiere, en efecto, mayoría absoluta, pero esa mayoría, en la práctica política de nuestro país, no significa consenso, sino coyuntura, algo que una nueva mayoría absoluta se encargará de cambiar. El consenso no es una cuestión de más o menos votos, sino de aceptación mayoritaria de una nueva realidad y su normalización en el seno de la sociedad.

4. LA GARANTÍA POLÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL LEGISLADOR

Los juristas españoles se han deslumbrado con la garantía jurídica de la Constitución, desplazando a los márgenes su no menos importante garantía política. Razones no faltaban, dado el lugar del que se venía. Pero la democracia española ya es adulta y es tiempo de regresar al equilibrio. Una democracia que entregue todo el poder a los jueces, reduciendo su base republicana y empoderando a una élite de intérpretes últimos del Derecho para que determinen las reglas y principios definitorios de la comunidad, es una democracia que comienza a dejar de serlo. El pueblo y sus legítimos representantes no pueden delegar en un tercero la entera gestión de la Constitución, porque la democracia no es un activo delegable. Ambas garantías, la política y la jurídica, han de convivir y respetarse. La Constitución no es la sentencia que resuelve un conflicto, ni la razón de unos y la derrota de otros. La Constitución es «nosotros», y esa dimensión de su ser no la puede desentrañar ni el más sabio de los jueces. Ningún tribunal puede unir una sociedad fragmentada. Solo la política puede hacerlo.

Los derechos fundamentales del legislador nacen de la garantía política de la Constitución y de la fuerza de unos derechos que, sin estar directamente en la Constitución ni contar con su garantía jurídica, disfrutan, en la práctica, de un status similar, gracias a su garantía política (el consenso tácito). Son derechos que viven en la arena democrática y cuya aceptación social ha desactivado su consideración como amenaza para las minorías, por lo que no se siente necesario sustraerlos al legislador para ser entregados al dominio exclusivo de los jueces. Son derechos y leyes que, tras nacer, siguen perteneciendo al pueblo. Como ha escrito Jonathan Sumption (2019): «Los fa-

llos que puedan emitir los tribunales supremos de países democráticos, o el propio Tribunal de Estrasburgo, solo permiten zanjar provisionalmente los debates abiertos, pues las sentencias no apaciguarán la división social ni las posiciones encontradas que generan estos debates. Más bien al contrario, la ausencia de responsabilidad democrática de los jueces [...] no puede compensar las deficiencias de la política».⁸

Para ser coherentes con el principio democrático, las garantías de la Constitución han de mantener un diálogo constante. La garantía jurídica es un seguro, una forma de proteger y conservar. La garantía política permite que la Constitución experimente, que evolucione y avance, que esté a la vanguardia. La principal dificultad de la Constitución políticamente garantizada es su informalidad y, por tanto, la selección de la metodología a seguir para identificar sus contenidos. Todo en ella es discutible hasta que el proceso político es capaz de decantar el debate social en una determinada dirección. Precisar cuándo se produce un consenso tácito sobre un asunto y cómo identificarlo siempre será algo que incorporará un inevitable componente subjetivo, por cierto, no mayor que el de interpretar una norma escrita en relación con un específico contexto de conflicto. No obstante, y admitiendo la dificultad de formular *a priori* un esquema universal, es razonable pensar que, por su particular naturaleza, los derechos de los que aquí hablo son parte inexcusable de ese contenido.

5. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL LEGISLADOR DURANTE LOS GOBIERNOS DEL PRESIDENTE ZAPATERO (VIII Y IX LEGISLATURAS)

Una vez aclarado el concepto, enumero aquellos derechos surgidos durante la VIII y IX Legislaturas que, a mi juicio, pueden

incluirse en él, así como las leyes que los reconocen, identificándolas con arreglo a la forma en que popularmente son conocidas:

- El derecho a no padecer violencia machista (LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género).
- El derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo (Ley 13/2005, de 1 de junio, por la que se Modifica el Código Civil en Materia de Derecho a Contraer Matrimonio).
- El derecho a divorciarse sin que medie culpa (Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se Modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, generalmente conocida como ley del «divorcio exprés»).
- El derecho a la vida y a la integridad física en el ámbito de la circulación de vehículos a motor (Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se Regula el Permiso y la Licencia de Conducción por Puntos y se Modifica el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).
- El derecho a vivir en espacios libres de tabaco (Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas Sanitarias frente al Tabaquismo y Reguladora de la Venta, el Suministro, el Consumo y la Publicidad de los Productos de Tabaco —posteriormente Ley 42/2010).
- El derecho a la reproducción asistida (Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida).
- El derecho a la autonomía personal de las personas dependientes (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia).

- LO 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. El derecho a la paridad en las listas electorales, Disposición adicional segunda.
- Los derechos de la memoria (Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura).
- El derecho de la mujer a la interrupción voluntaria del embarazo (LO 2/2010, de 3 de marzo, de Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo).

Se ha dicho que lo más destacado de los Gobiernos del presidente Zapatero fue su atención a las políticas sociales. Sin cuestionar esa afirmación, me atrevería a decir que lo verdaderamente característico de ese período fue la visión social de la política y no tanto las específicas políticas sociales que, sin duda, también se implementaron. Prueba de ello son los derechos y las leyes que acabo de enumerar. De todos ellos, solo el derecho a la autonomía de las personas dependientes está directamente vinculado al inicio de una particular política social o, si se prefiere, a la dimensión prestacional de nuestro Estado. Las demás leyes de reconocimiento de derechos y, en cierta medida, también la que acabo de citar, tienen como principal propósito crear justicia social y calidad democrática, conceptos mucho más amplios y próximos al del Estado democrático de Derecho y al valor justicia (art. 1 CE).

Hablamos de leyes y derechos dirigidos a romper ámbitos socialmente enturbiados de incomprensión e injusticia, resistentes al paso del tiempo y a la acción legislativa ordinaria, que, para ser combatidos de forma eficaz, requieren de una mirada diferenciada y atrevida, capaz de romper con inercias

del pasado y con el acomodo de quienes prefieren arrinconar los espacios de la democracia, para encuadrarla en su particular forma de entender la vida.

Hacer justicia social, mediante la creación de nuevos derechos, es ensanchar la democracia y llevar el valor de la justicia a lugares a donde aún no había llegado. Por eso, cuando la ciudadanía comprende y comparte la finalidad de cada uno de esos derechos los hace suyos, es decir, los integra en su sentir democrático o, si se prefiere, «los fundamentaliza».

El derecho de la mujer a no padecer violencia machista

La LO 1/2004, de 28 de diciembre, ha supuesto un antes y un después. Su impacto no solo ha sido un revulsivo para la sociedad española. Además, ha servido de guía y fuente de inspiración a otros muchos países, especialmente europeos y latinoamericanos. Tras la aprobación de esta ley, España fue reconocida por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales como país líder en la Unión Europea (UE) en la lucha contra la violencia de género y, en el año 2014, recibió la Mención de Honor en Ginebra concedida por ONU Mujeres, World Future Council y la Unión Interparlamentaria, por ser una de las normas más eficaces del mundo para combatir la violencia contra las mujeres.

La clave de este derecho y del conjunto de medidas públicas que lo acompañan radica en el hecho de romper con el confort democrático de lo obvio y explorar una realidad oculta bajo una densa capa de hipocresía social. El bosque de la protección general de las personas frente a toda forma de violencia camuflaba el árbol abandonado de la desprotección de la mujer ante una específica forma de violencia: la machista. Una violencia diluida culturalmente tanto a la hora de identificar la agresión,

como en las distintas fases que integran el proceso de respuesta legal y defensa de la mujer. Por eso, en el éxito de la ley se unen el elemento rupturista de su mirada y su concepción como norma «integral», que dispone un conjunto de pautas y medidas de actuación mediante las que combatir esa grave forma de violencia.

Solo la acción conjunta y ordenada de los poderes públicos podía hacer frente a tan persistente lacra social. La atención médica, la intervención policial, la protección de la víctima, el proceso judicial, la tipificación de las conductas... estaban impregnados de sesgos machistas, debidos a la falta de concienciación, formación y también y de recursos materiales específicos. No bastaba con intensificar la represión. Se requería un enfoque multidisciplinar que integrase políticas de prevención y de recuperación de las víctimas, capaces de corregir un modelo sistémico de desatenciones encadenadas. En eso consiste la transformación perseguida por la ley. La mujer no puede ser sujeto de violencia por el solo hecho de ser mujer. Una violencia que se expresa a través de manifestaciones delictivas (agresiones, coacciones, amenazas...), pero que también habita de forma más refinada, y hasta inconsciente, en la educación, en la publicidad, en los centros de atención, en las comisarías o en las salas de los tribunales de justicia.

Desde esta perspectiva, la estrategia de la ley contempla tanto el agravamiento de las penas por violencia de los hombres sobre las mujeres en el marco de una relación afectiva, como la implementación de un ambicioso programa de acción pública que incluye el reconocimiento de nuevos derechos y la creación de instituciones especializadas como la Delegación del Gobierno contra la Violencia sobre la mujer, el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer o, en el ámbito judicial, la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer y los Juzgados de Violencia sobre la mujer.