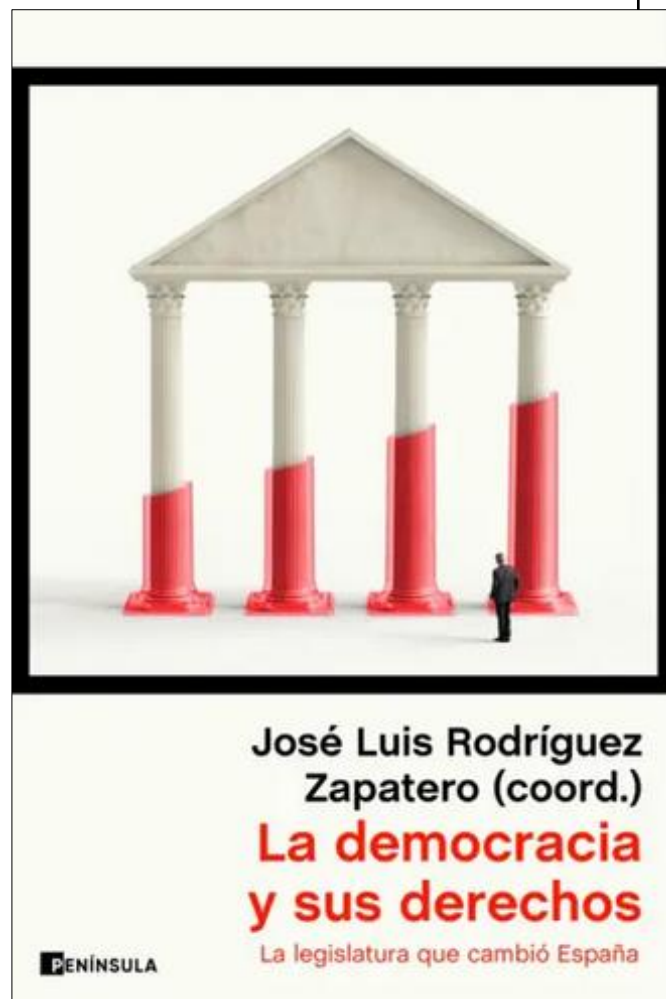


LA DEMOCRACIA Y SUS DERECHOS

LA LEGISLATURA QUE
CAMBIÓ ESPAÑA

**JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ
ZAPATERO (coord.)**

A los veinte años de la
presidencia de Zapatero,
este ensayo es un repaso a
las leyes que definieron su
gobierno y cambiaron
España



A LA VENTA EL 18 DE SEPTIEMBRE

PARA AMPLIAR INFORMACIÓN, CONTACTAR CON:

Salvador Pulido | Gabinete Colaborador
647 393 183 | salvador@salvadorpulido.com

Erica Aspas | Responsable de Comunicación Área de Ensayo
689 771 980 | easpas@planeta.es

La legislatura que cambió España

La llegada de José Luis Rodríguez Zapatero a la presidencia en 2004 marcó el comienzo de un gobierno que transformó el país y lo hizo pionero en materia de derechos sociales: durante ocho años no dejó de mejorar sustancialmente la vida de los españoles. En la presente obra, los autores, todos ellos juristas, analizan el legado legislativo del gobierno de Zapatero, que permitió avances en materias como la igualdad, la identidad sexual, la protección jurídica de las familias, el reconocimiento de las víctimas de la violencia política o la protección de las personas dependientes. Unas leyes que supusieron una profunda disrupción en un contexto social todavía anclado a los imperativos conservadores del pasado y que pusieron el foco, por primera vez, en temáticas que todavía hoy están en disputa.

Ante el avance de discursos políticos que abogan por un retroceso en los derechos conquistados, este libro es la reivindicación de una mejor política, la que prioriza el bienestar de los ciudadanos y los protege contra la discriminación, la intolerancia y la precariedad.

LOS AUTORES

Además del prólogo introductorio del presidente **José Luis Rodríguez Zapatero** y del epílogo de la socióloga **Belén Barreiro**, el libro cuenta con la participación de doce reconocidos juristas y políticos: **María Ángeles Alcalá Díaz, Luis Arroyo Zapatero, Juan María Bilbao Ubillos, Francisco Caamaño Domínguez, Ana Carmona Contreras, Marina Echebarría Sáenz, Juan Fernando López Aguilar, Paz Mercedes de la Cuesta Aguado, Fernando Rey Martínez, Ana Ruiz Legazpi, María Esther Seijas Villadangos** y **María Solanas Cardín**.

ALGUNOS EXTRACTOS DE LA OBRA

DEMOCRACIA Y DERECHOS

José Luis Rodríguez Zapatero
presidente del Gobierno (2004-2011)

«Los derechos son hijos de la democracia y la democracia crece con nuevos derechos. Esta obra aborda, veinte años después, los derechos que se empezaron a reconocer en aquel período. Los derechos, a partir de sus leyes, pues estas son, no lo olvidemos, el **acto esencial que expresa la voluntad popular**. Y las leyes de derechos son, ante todo o, en primer lugar, de quienes las reivindican; luego el legislador democrático extiende sus beneficios al conjunto de la sociedad. Esta es una convicción anclada en la propia experiencia.»

«La mayor parte de las normas que se comentan en las páginas siguientes se gestaron con ocasión de la elaboración del programa electoral con el que el Partido socialista concurrió a las elecciones de aquel año. Un **programa que fue abierto a la consulta y participación de muy diversas organizaciones sociales**, las cuales después serían escuchadas también en la puesta en marcha de los correspondientes procedimientos legislativos.

Aún recuerdo con qué convicción emergían en las reuniones celebradas con ellas las **demandas que habrían de dar sentido a las nuevas leyes**. Si la lucha contra la **violencia de género** había que plantearla como tal, sacándola del ámbito doméstico y poniendo a su servicio todo el arsenal público, preventivo, represivo y asistencial del Estado; el reconocimiento del **matrimonio entre personas del mismo sexo** solo podía concebirse en un sentido por completo homologador, designándolo así y abriéndolo a la **adopción**. Si era necesario abordar al fin la revisión de la regulación del **aborto**, porque la entonces vigente rodeaba de inseguridad a las mujeres y no garantizaba en su favor un espacio de libre autodeterminación; resultaba igualmente inaplazable amparar por ley los derechos vinculados a la **memoria**, como nos reclamaban las asociaciones de las víctimas de la Guerra Civil y la Dictadura...»

«La democracia es un proceso abierto, un proceso abierto a nuevos compromisos para ir realizando, haciendo verosímil, tangible, la promesa fundacional de **vivir y convivir como personas iguales en libertad**, una promesa de realización progresiva, nunca satisfecha por completo, y que ha de **renovarse**, porque las condiciones en que se ejerce la libertad en sociedad son cambiantes.»

«El progreso en una democracia se ha de medir, se ha de seguir midiendo, en derechos. Estos reflejan **la fortaleza de los ciudadanos en relación con el poder** y en el seno de la sociedad. Reflejan, si puede enunciarse así, la densidad de la ciudadanía cívica.»

«La libertad es autonomía, autodeterminación, ausencia de subordinación, de cualquier forma, de dominación de unas personas sobre otras.»

«Obviamente, **la tarea de la igualdad es siempre progresiva, está inacabada** y es posiblemente inacabable, pero no hay en puridad, o yo al menos nunca lo he percibido así, un **dilema entre libertad e igualdad**; son complementarias, no hay dilema entre ellas, componen un binomio.»

«No me he sentido preocupado, con todo el respeto para el debate suscitado, por la **supuesta contradicción entre una izquierda social o socialdemócrata y una izquierda identitaria**. No hay tal contradicción o no tiene por qué haberla, desde mi punto de vista.»

«Una democracia avanzada no sería solo la que se distinguiera por el reconocimiento de derechos y la actualización de los mismos, también tiene que ver con la **calidad y eficacia de las reglas** y procedimientos que disciplinan la composición y funcionamiento de los poderes públicos; convengamos, pues, en que debería serlo, “avanzada”, por ambas cosas. Y no me parece, en todo caso, que sea esa una declaración puramente retórica, los preámbulos de las normas tienen valor interpretativo (como tuvo a bien recordarnos, por ejemplo y valga como guiño, el Tribunal Constitucional con su sentencia sobre el Estatut).»

«Los derechos fundamentales son así, muestran cierta **elasticidad para extender su protección a nuevas realidades**, a nuevos actores. Y ello ha permitido hasta ahora eludir la necesidad de una eventual reforma constitucional de los preceptos que los consagran, a pesar de ser la nuestra una Constitución ya madura, que encara el medio siglo de vigencia [...]. Pues bien, bajo esta concepción de la Constitución y de los derechos fundamentales se integrarán en nuestro sistema las leyes que son objeto de estudio en esta obra, y también algunas de las leyes posteriores de creación de derechos, como la de eutanasia. Esta es, en efecto, la conclusión que podemos extraer de las decisiones y de la doctrina del Tribunal Constitucional recaídas sobre ellas. Porque, paradójicamente, **los recursos interpuestos frente a la gran mayoría de las mismas, al ser rechazados, en lugar de debilitarlas las legitimaron, a ellas y a las futuras.**»

«En mi opinión, lo que hicieron las leyes que aprobamos en el período que se estudia en esta obra fue no tanto crear derechos *ex novo* como **abrir nuevas posibilidades interpretativas al contenido de los derechos ya consagrados en la Constitución**, a partir de la interpretación evolutiva de la misma que he defendido aquí, la que toma en consideración, como no puede ser de otra forma, una realidad social cambiante, y no en soledad sino en diálogo con la propia interpretación de la misma que hacen los Tribunales cuya doctrina hemos decidido que, de un modo u otro, nos vincule, los de Estrasburgo y Luxemburgo. Y ello no significa, por otra parte, que la fundamentalidad de los nuevos derechos implique la rigidez sobrevenida de la integridad de las leyes que los reconocen. Es decir, quedaría margen para que un legislador futuro, por mor del principio democrático, concibiera de un modo distinto a las vigentes la ley de plazos o la de eutanasia, en los ejemplos mencionados, mientras sigan siendo, respectivamente, reconocibles en ellas el derecho de las mujeres a disponer sobre la interrupción de su embarazo y el de todas las personas a una muerte digna.»

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)

«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.»

«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 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.»

«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”.»

«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** [...]. Una vez aclarado el concepto, **enumero aquellos derechos surgidos durante la VIII y IX Legislatura 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 2º.
- 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).

«La garantía jurisdiccional de los derechos es importante. Pero **la tarea de su defensa, transformación y renovación no puede dejarse únicamente en poder del juez**. Sin política democrática, los derechos fundamentales solo serían palabras escritas en un papel abocado a transitar por la aristocracia de los tribunales.»

EL NACIMIENTO DEL DERECHO ANTIDISCRIMINATORIO EN ESPAÑA

Fernando Rey

catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid

«En el periodo comprendido entre los años 2004 a 2011 nuestro país se abre (ciertamente, en gran medida al impulso de la Unión Europea y este a la tradición norteamericana) al **entendimiento contemporáneo de la igualdad constitucional**. Esta incorporación del derecho antidiscriminatorio responde, en realidad, al nuevo enfoque de la justicia como **reconocimiento de determinados grupos en desventaja cuya igualdad no era posible sólo mejorando su status económico o social, sino derribando antes los terribles, y a menudo imperceptibles a simple vista, prejuicios ideológicos** que condenaba a las víctimas a desempeñar en el gran teatro de la vida social el papel de meras comparsas.»

«La intuición del presidente Rodríguez Zapatero era que sin actuar enérgicamente contra este tipo de discriminaciones **nuestra democracia seguiría siendo más débil y deficitaria**. Él comprendió mejor que nadie el sentido político-democrático de la tradicional idea de igualdad. Ha sido el partero de las políticas antidiscriminatorias en sentido estricto en nuestro país. Su balance en otros asuntos fundamentales es, sin duda, más discutible, como, por ejemplo, el tema territorial. Pero, en este campo, los hechos son los hechos y son particularmente brillantes. La prueba es que (en lo fundamental) **nada de lo que introdujo aquí ha sido desdicho después ni por los gobiernos conservadores ni por los tribunales**. Y que han mejorado la vida concreta de millones de personas.»

IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Ana Carmona

catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla

«La LO 3/2007 [para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres] nos sitúa ante un indudable **hito en la lucha por la igualdad de la mujer**, dejando en evidencia una expresa toma de conciencia sobre la conexión inescindible que existe entre igualdad y democracia, lo que conduce a entender, como ha afirmado M.ª Teresa Fernández de la Vega, que aquella es “un elemento constitutivo de una sociedad que se proclama como democrática”.»

«Es imprescindible recordar que **las únicas previsiones de la LO 3/2007 que suscitaron dudas de constitucionalidad por parte del principal grupo de la oposición fueron precisamente las relativas al equilibrio de las listas electorales**. En este sentido, la nueva regulación motivó la presentación de un recurso de inconstitucionalidad ante el TC, en el que los recurrentes alegaron la violación de distintos preceptos constitucionales. En su resolución —la sentencia 12/2008 que, asimismo, resolvió una cuestión de inconstitucionalidad presentada por un juzgado de Santa Cruz de Tenerife—, sin embargo, el máximo intérprete de la Constitución rechazó tales imputaciones, salvando la constitucionalidad de la regulación del principio de composición equilibrada de las candidaturas electorales.»

«Es preciso remarcar que [la Ley 15/2022, Integral para la Igualdad de Trato y No Discriminación] se trata de un texto dotado de interesantes características diferenciales frente a la normativa anteriormente analizada, mostrando una indudable relevancia. Porque, como ha señalado Carmen Grau, **a pesar de que esta ley “ha pasado bastante desapercibida”, estamos ante una norma fundamental**, cuya aplicación práctica “va a marcar el futuro de la efectiva real y la garantía del derecho que desarrolla” [...]. Es necesario aclarar que esta no circunscribe su radio de acción específicamente en relación con la mujer, mostrando un espectro operativo “integral”, esto es, referido a la **exigencia de igualdad y no discriminación que se predica de toda persona**.»

VIOLENCIA DE GÉNERO

Paz de la Cuesta

catedrática de Derecho Penal, Universidad de Cantabria

«Si algo cabe destacar, diecinueve años después de su publicación y entrada en vigor, de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género (en vigor desde el 28 de enero de 2005) es su **carácter abiertamente innovador en dos cuestiones** de trascendencia no menor en el plano social y en el plano de la política criminal (y, de paso, del Derecho penal): la **incorporación a los fines del Derecho penal de la protección de víctimas de delitos** —en este caso, de delitos contra la violencia de género, pero, también y junto a ellas, de otras víctimas del ámbito familiar y de la convivencia— y la incorporación al Código penal de la **violencia por razón de género** y, con ello, de un conjunto de medidas de diversa índole que tienen como finalidad designar, **prevenir, sancionar y acabar con este tipo de violencia**.»

«Esta tendencia legislativa ha dado lugar a un interesante **debate sobre la necesidad de seguir manteniendo leyes integrales para la protección de grupos de víctimas específicos** tras la aprobación del Estatuto de la Víctima del delito.»

«En España, la Ley 1/2004 impulsó la lucha contra la violencia de género, entendida como violencia estructural que padecen las mujeres, poniendo el foco en el victimario (maltratador) y **dotando de recursos a las instituciones públicas para apoyar a las mujeres víctimas**, a la vez que incidía en la necesidad de formar (e informar) sobre las

causas y consecuencias de este tipo de violencia, entre otras, **impulsando medidas para la formación y concienciación de jueces, magistrados y, en general, operadores jurídicos**. Y, aunque en el momento de su aprobación la ley gozó de un amplio consenso político — lo que se materializó en el apoyo, en el Congreso de los Diputados, de los principales partidos políticos con representación parlamentaria—, fue objeto de varios recursos de inconstitucionalidad [...]»

«Hay que tener en cuenta que, si bien en aquellos momentos eran escasas las voces que se alzaban negando la violencia de género —como sucede hoy en día en relación con los denominados negacionistas y su “violencia intrafamiliar” de reminiscencias cristiano-latinoamericanas, lo cierto es que, de hecho, **se estaba negando, al identificarla y confundirla con el resto de las violencias identificadas en el ámbito doméstico.**»

SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA E INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO

Ana Ruiz Legazpi

abogada y profesora de Derecho Constitucional en la UAM

«Todo indica que **el derecho conquistado en 2010 ha solidificado en la sociedad, e incluso echado raíces en la Constitución**, hasta el punto de desterrarse del marco de posibilidades pro-futuro cualquier opción que niegue a la mujer un núcleo mínimo esencial de decisión libre y autodeterminada sobre su embarazo.»

«Durante estos trece años, no se atisbó auténtica voluntad política de reversión, de manera que no hubo derogación del modelo, a pesar de haberlo permitido el juego de las amplias mayorías obtenidas, salvo en la **cuestión concreta del aborto a las menores, que se reformó en 2015**, aspecto del que también nos ocuparemos, junto con otros, como el de la objeción de conciencia de los profesionales, porque merece una interpretación apegada a la realidad y despojada de tabús.»

«Esta aparente permisividad era más bien un espejismo que camuflaba una inmensa inseguridad jurídica, tanto para mujeres como para profesionales. **No eran ni meramente anecdóticas ni infrecuentes las ocasiones en las que tanto mujeres como profesionales se veían inmersos en investigaciones judiciales**, fagocitadas por asociaciones provida, tendentes a «comprobar y verificar» la concurrencia del supuesto o indicación legal del aborto y ya practicado.»

«El espacio razonable de libertad (14 semanas) para decidir se ha ensanchado, pues queda solo y únicamente sometido a la convicción y a la petición de la mujer, recibiendo su **voluntad y consentimiento un trato legal equiparable al de cualquier otra intervención, sin tuteladas añadidas.**»

«Hubo igualmente de contemplarse una excepción. Se exoneraba a la menor del deber de informar a padres o tutores cuando alegara «fundadamente que esto le provocará un conflicto grave, manifestado en el peligro cierto de violencia intrafamiliar, amenazas, coacciones, malos tratos, o se produzca una situación de desarraigo o desamparado» (art. 13.4 *in fine* Ley IVE 2010). Tras la frialdad de los tecnicismos, un fin último: el dar una salida razonable y ponderada, a la vez que inmediata, a **menores en entornos familiares extremadamente delicados**, y, en especial, a las menores violadas por sus propios padres, padrastros o familiares íntimos.»

MATRIMONIO IGUALITARIO

Juan Fernando López Aguilar

catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, miembro del Parlamento Europeo, presidente de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia e Interior del Parlamento Europeo y ex ministro de Justicia del Gobierno de España

«Esta ley, periodísticamente etiquetada como de “matrimonio gay” o “matrimonio homosexual”, y más conocida hoy como ley de matrimonio igualitario, **supuso un antes y un después en la percepción de España como referente innovador en materia de derechos**, al punto de que el hoy extendido “matrimonio para todos” en los EEMM de la UE (*mariage pour tous*, en su expresión francesa) suele reconocer el precedente español. Y lo es, sin duda alguna, tras **superar las diversas cuestiones de inconstitucionalidad elevadas al Tribunal Constitucional** por Juzgados y Tribunales sumadas a aquel recurso interpuesto por el PP, tan minado de argumentos reaccionarios que suscitan hoy sonrojo a muchos de sus afiliados y dirigentes que, en el curso de los años, han ejercido el derecho al matrimonio igualitario, además de concitar la perplejidad o el abierto rechazo, en visión retrospectiva, de su propio electorado, visto el nivel de aceptación generalizada de la ley que fuera, en su momento, tan enconadamente combatida. Hoy, veinte años después, son legión los dirigentes y militantes del PP que han practicado (u oficiado, en sus responsabilidades municipales o notariales) matrimonios igualitarios.»

«España hizo lo correcto con la Ley 13/2005. Me siento humildemente orgulloso de haber contribuido a ello y deseo rendir **tributo al impulso de un amigo inolvidable: Pedro Zerolo**, a quien tanto echamos de menos.»

«Una de las grandes contribuciones del Tratado de Lisboa/TL (en vigor desde diciembre de 2009) es la de haber incorporado por fin una Carta de Derechos Fundamentales de la UE, en donde se **consagra de manera rotunda el derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación**. Y cuando consagra el derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación lo hace en unos términos muy parecidos al modo en que lo hace la Constitución Española en el art. 14. Pero es todavía más explícito: prohíbe toda discriminación por razón de orientación sexual, no solamente como lo hace nuestro art. 14 (“por razón de raza, religión, creencias, sexo y cualquier otra condición personal o social”), sino que añade también una prohibición expresa de toda discriminación por razón de **orientación sexual**.»

AUTODETERMINACIÓN DE GÉNERO

Marina Echeberría Sáenz

catedrática de Derecho Mercantil en la Universidad de Valladolid

«Éramos muy conscientes de que **con el cambio de sexo registral sólo solucionábamos una pequeña parte de nuestros problemas de marginación social**. Queríamos que se nos garantizara el acceso a los tratamientos sanitarios. Queríamos que se nos protegiera mínimamente frente al acoso escolar. Queríamos medidas que facilitaran la inclusión en el trabajo, única vía para acabar con la secular marginalidad del colectivo. Queríamos que se cambiara la actitud de las fuerzas de seguridad y se consideraran las frecuentes agresiones como delitos de odio. **Queríamos tantas cosas.... Y a la vez esperábamos tan poco.**»

«No conseguimos, obviamente, solución alguna al cambio de sexo registral de los menores. El resultado, en este sentido, dio una salida a toda la generación del franquismo, que llevaba decenios esperando una salida legal, pero **condenó a la siguiente generación a buscar una solución judicial para el respeto de sus derechos fundamentales.**»

«Desde la Ley andaluza, de 2014, y, tras barrer la resistencia inicial, de la Comunidad de Madrid, de 2016, que por su peso político fueron copiadas por otras comunidades, conseguimos que el acceso a los servicios administrativos y prestaciones autonómicas se realizaran en condiciones de despatologización, es decir, **sin necesidad de acreditar diagnósticos o tratamientos médicos como condición para obtener el trato correspondiente a nuestro género.** Quedaba abierta la vía para exigir esa misma despatologización y esas mismas políticas administrativas a nivel nacional.»

«**La ley trans solo fue posible por el compromiso y determinación de la ministra Irene Montero y su equipo del Ministerio de Igualdad,** que aguantó contra viento y marea toda incoherencia y el bloqueo de la vicepresidenta del Gobierno Carmen Calvo y sus continuas propuestas alternativas, que, sin llegar a defender la patologización, intentaron mantener el estatus de supervisión y control del “problema trans” [...]. Una vez más, nos lo jugamos todo a la decisión política de un presidente, en este caso el presidente Pedro Sánchez, y al resultado del debate en seno del Partido socialista, que a la postre podía condenar el proyecto y hacernos retroceder años. Debate en el que, una vez más, fue **esencial el posicionamiento claro y sin fisuras del expresidente José Luis Rodríguez Zapatero.**»

REPRODUCCIÓN ASISTIDA

María Ángeles Alcalá Díaz

catedrática de Derecho Mercantil y exdirectora general de los Registros y del Notariado

«Las innovaciones científicas y las nuevas técnicas de reproducción asistida plantean **relevantes cuestiones éticas a las que el Derecho no puede ser ajeno y a las que debe aportar soluciones** con las que se garantice la igualdad de acceso de los ciudadanos a dichas técnicas con plena seguridad, sin olvidar la **necesaria protección del menor** (Ley 14/2006, de 26 de mayo, de reproducción asistida). Precisamente es en este marco en el que mientras que la legislación española declara **radicalmente nulos los contratos sobre gestación subrogada**, se solicita la inscripción registral de niños de padres españoles nacidos en el extranjero mediante dicha técnica. Rechazar estos métodos reproductivos por lo que suponen, entre otras cuestiones, de mercantilización del cuerpo de la mujer y, al mismo tiempo, proteger al **menor implicó un reto ético y jurídico de primer nivel** que se intentó solventar (Instrucción de 17 de julio de 2011).»

«En materia de filiación, debe destacarse lo dispuesto en el art. 7 que, con el epígrafe “filiación de los hijos nacidos mediante técnicas de reproducción asistida”, declara que [...] **la filiación de los nacidos mediante estas técnicas no presenta ninguna singularidad respecto de los nacidos por medios no asistidos**, impidiendo, además, la constancia registral de esta circunstancia lo que constituye la plena garantía de la igualdad de todos los nacidos. Precisamente por ello, el párrafo primero del art. 8, **impide la impugnación de la filiación matrimonial** de un nacido, si la gestante y su cónyuge prestaron su consentimiento a la utilización de las técnicas de reproducción asistida por la que nació el menor.»

«El art. 10 de la Ley 14/2006, en su párrafo primero, declara que **“será nulo de pleno derecho el contrato por el que se convenga la gestación, con o sin precio, a cargo de una mujer que renuncia a la filiación materna a favor del contratante o de un tercero**. La filiación de los hijos nacidos por gestación de sustitución será determinada por el parto. Queda a salvo la posible acción de reclamación de la paternidad respecto del padre biológico, conforme a las reglas generales”.

DIVORCIO EXPRÉS

Juan Fernando López Aguilar

catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, miembro del Parlamento Europeo, presidente de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia e Interior del Parlamento Europeo y ex ministro de Justicia del Gobierno de España

«La que fue denominada peyorativamente como *“divorcio exprés”*, Ley 15/2005, es hoy sin duda un **activo del cuadro de honor total de los Gobiernos ZP.**»

«**Modificar el Código Civil en materia de separación y divorcio** constituía uno de los objetivos expresamente proclamados con vistas a la acción de Gobierno del Presidente Zapatero. Así resultaba, en efecto, tanto del Programa Electoral con que acudimos a las elecciones (14 de marzo de 2004) como de mi comparecencia como ministro de Justicia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados para anunciar las líneas del ministerio y el calendario previsto para su ejecución. La motivación hincaba raíces tanto en la prioridad general de **modernización del ordenamiento jurídico** en aspectos sustanciales, poniendo su reloj en la hora de las transformaciones de la sociedad española como democracia avanzada, cuanto en la **profundización de la igual libertad con que los derechos de ciudadanía pudiesen ejercerse y disfrutarse**.

«[La ley del divorcio de 1981] debía ser reformada, no solo para **simplificar procesalmente la disolución del matrimonio** (evitando la duplicidad de procedimientos judiciales sucesivos, uno de separación y otro posterior de divorcio, tras el transcurso de dos años), sino también, y sobre todo, para facilitararlo de acuerdo con la simple y llana cesación del consentimiento de alguno/a de los/as cónyuges; dicho en otras palabras, **descausalizar el divorcio** (rompiendo el ciclo anterior de *causalidad*, que partías de la premisa de acreditar alguna de las causas legalmente preceptuadas para obtener judicialmente la disolución del vínculo).»

«En no pocas ocasiones **fue necesario echar mano de la pedagogía para explicar algo hoy tan consolidado por la práctica social** y, consiguientemente, por la fuerza legitimadora de la aceptación social de la reforma que obramos. Del mismo modo que, al explicar el propósito de la iniciativa que condujo a la Ley 13/2005 de “matrimonios del mismo sexo”, hube de aducir con sorna que en ningún caso consistía en “que los homosexuales se casen”, ni en menor o mayor número, toda vez que, en España, las personas homosexuales siempre habían podido casarse... ¡a condición de que lo hicieran con personas de distinto sexo y no con las de su preferencia!, hube de reiterar, en las contiendas dialécticas, que la Ley 15/2005 **no “invitaba” ni “incitaba” absolutamente a nadie a “divorciarse” directamente o por vía exprés**, sino que, sencillamente, les autorizaba ahora a incoar ahora ese procedimiento, por fin, sin mediar ningún otro previo, y por la simple alegación de **cese de la voluntad de permanecer casado/a.**»

MEMORIA HISTÓRICA

Juan María Bilbao

catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid

«Con este proyecto **se avanza y se profundiza en esa tarea de reparación material ya emprendida en normas anteriores. Se amplían y mejoran las pensiones, las prestaciones sociales o la asistencia sanitaria. Pero además la ley pretende saldar una deuda moral que tenemos como sociedad con las personas que sufrieron violencia o persecución durante la Guerra Civil o la Dictadura.** Se reconoce y declara, con carácter general, la injusticia de las condenas, sanciones y cualquier forma de violencia ocasionadas por razones políticas o ideológicas. Pero la ley da un paso más y **reconoce el derecho de las víctimas y de sus familias a una declaración singular**, a un reconocimiento individual de la injusticia infligida a cada una de ellas. Porque tienen “todo el derecho a reconstruir su propia biografía y a recuperar su memoria individual y personal”. Mediante el reconocimiento de este derecho individual de las víctimas se trata de **restaurar su honor y su dignidad, de rehabilitar su nombre**, de modo que puedan sobrevivir al menos en el recuerdo de sus familiares y de millones de españoles.»

«Encierran un especial interés las **observaciones de la vicepresidenta Fernández de la Vega** sobre la relación entre memoria e historia: “**Ni los gobiernos ni los parlamentos están para sustituir a los historiadores**, es a ellos a quienes corresponde escribir la historia; tampoco le corresponde al legislador construir o reconstruir, determinar o implantar una supuesta memoria colectiva sobre el pasado reciente, porque la memoria tiene que ver con la relación que las personas establecen con su pasado y, por tanto, exige una reelaboración necesariamente personal”.»

«En el activo del **balance que podemos hacer de sus trece años de vigencia** hay que anotar sin duda unos cuantos logros: la elaboración de un completo **mapa de fosas con más de dos mil enterramientos localizados**; la realización de miles de **exhumaciones** en centenares de fosas, aunque la tarea dista mucho de haber concluido, el abono efectivo de las prestaciones y pensiones contempladas en la Ley; el apoyo prestado a cientos de proyectos destinados a la recuperación de la memoria; la emisión de unas mil declaraciones de reparación y reconocimiento personal; la **retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos conmemorativos de la sublevación militar, la Guerra Civil y la Dictadura**; la creación de la Oficina para las Víctimas de la Guerra Civil y de la Dictadura (Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2008), la creación en 2018 de una Dirección General para la Memoria Histórica; o la **adquisición de la nacionalidad española** por más de 250.000 personas que la solicitaron al amparo de la Ley.

Pero tenemos que consignar en el pasivo algunos **fiascos o reveses**. Con el acceso al Gobierno de **M. Rajoy** en 2012, la Ley 52/2007 quedó derogada de facto, porque además de suprimir, nada más tomar posesión, la Oficina de Víctimas de la Guerra Civil y la Dictadura, en los Presupuestos Generales del Estado para 2012 **redujo en un 60 por ciento** (de 6,2 a 2.5 millones de euros) la partida prevista para su implementación y en los aprobados para los siguientes ejercicios (de 2013 a 2017) no se incluyó dotación alguna para su aplicación.»

APOYO A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

Juan María Bilbao

catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid

«Todos los Gobiernos democráticos habían prestado atención a las víctimas del terrorismo y se había ido articulando un incipiente sistema de protección. Paralelamente la acción de los tribunales fue depurando las responsabilidades derivadas de los distintos hechos delictivos a través de sentencias en las que, junto a las penas correspondientes, se fijaban indemnizaciones en favor de las víctimas o de sus familias que casi nunca se satisfacían. Y ese es el principal objetivo de esa Ley: **hacer efectivo el derecho de los damnificados a ser resarcidos en concepto de responsabilidad civil**, mediante la subrogación del Estado en los derechos que asisten a los beneficiarios contra los obligados inicialmente al pago de la indemnización. El Estado asume, pues, el abono de las **indemnizaciones otorgadas por los daños físicos o psicofísicos sufridos por las víctimas** siempre que los actos o hechos causantes hayan acaecido entre el 1 de enero de 1968 y la fecha de entrada en vigor de la Ley.»

«Ya con Rodríguez Zapatero en la presidencia del Gobierno, se crea mediante el RD 2317/2004, de 17 de diciembre, el **Alto Comisionado de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo** para reforzar la coordinación entre los diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de asistencia y ayuda a las víctimas del terrorismo, la cooperación con las restantes Administraciones públicas que actúan en este terreno y la colaboración con cuantas asociaciones, fundaciones y demás instituciones, públicas y privadas, tengan como objetivo la atención a las víctimas del terrorismo.»

«**La Ley se aprobó definitivamente el 22 de septiembre de 2011 en el Senado por unanimidad. Un mes antes del anuncio de ETA del “cese definitivo de su actividad armada”**. Sin concesiones o contrapartidas políticas. El presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, compareció una hora después de que se hiciese público el comunicado de ETA, para congratularse por el triunfo “definitivo y sin condiciones” del Estado de derecho. Y finalizó su comparecencia recordando que “la **memoria de las víctimas acompañará siempre a las futuras generaciones**”.»

DEPENDENCIA Y DISCAPACIDAD

Esther Seijas

catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de León

«Pese a que no corran buenos tiempos para la lírica, el curso del progreso tuvo un punto de inflexión, y la evolución de nuestro sistema de derechos despegó, cuando se afrontó, en el año 2006, la regulación del derecho subjetivo de ciudadanía a la **promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia**. El Sistema de autonomía y atención a la dependencia se configuró como un **sistema público y universal** para hacer efectivo ese derecho subjetivo de todos los ciudadanos, basado en los art. 49 y 50 CE. Una red pública de servicios, descentralizada en su gestión, que responde a una acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado, con participación de las CC. AA. y de las entidades locales.

Su aplicación no ha estado exenta de dificultades, especialmente las marcadas por lo que el Tribunal Constitucional describió eufemísticamente como “coyuntura

económica problemática” (STC 18/2016, de 4 de febrero), esto es, una recesión, **crisis económica y financiera real. Tampoco las autonomías lo han puesto fácil.** Celosas de preservar el máximo nivel competencial, **han antepuesto sus vanidades políticas al bienestar de sus ciudadanos.** Así, **Cataluña**, una de las más beligerantes en el cuestionamiento de esta ley, se ubica —de conformidad con el XXIII Dictamen del Observatorio Estatal de la Dependencia, realizado por la Asociación Estatal de Directores Gerentes de Servicios Sociales, de 17 de marzo de 2023— en el primer puesto de lo que denominan el **“limbo de la dependencia”, con un 27,1 por ciento de dilación en resolver las solicitudes de su atención.** El 18 de enero de 2021 se aprobó el plan de choque en Dependencia, 2021-2023, entre el Gobierno, interlocutores sociales y CC. AA.»

ACCIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA

María Solanas

directora de Programas del Real Instituto Elcano

«Durante su etapa como presidente (2004-2011), José Luis Rodríguez Zapatero situó la ampliación de derechos y libertades en un lugar central de la política y la acción de gobierno. También de la política exterior, en un momento en el que la frontera entre lo interior y lo exterior se había diluido. **Hoy, casi todas las políticas públicas tienen una dimensión y proyección exterior,** en una línea de continuidad en la que la política exterior se retroalimenta asimismo de la política doméstica.»

«Cuando nos referimos a derechos, lo hacemos en sentido amplio, incluyendo derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, así como cuestiones asociadas al disfrute de los mismos, agrupadas desde el año 2000 en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como la lucha contra el hambre y la pobreza. **Esta idea central de la “extensión de los derechos sociales”, promoviendo la igualdad de oportunidades económicas y sociales, junto con los derechos políticos y civiles, estará muy presente en la acción exterior de las dos legislaturas del presidente Rodríguez Zapatero.**»

«Si se hace una revisión de las intervenciones del presidente Rodríguez Zapatero en el marco de las 2.^a, 3.^a y 4.^a Conferencias bianuales de Embajadores/as de España (celebradas en los meses de septiembre de los años 2004, 2006 y 2008, respectivamente), la idea de proyectar en el mundo un país que reconoce y amplía derechos y libertades es una constante. De manera particular, **la igualdad entre hombres y mujeres y la lucha contra la violencia de género se destacan como prioridades.** Se subraya la idea de un país que redobla su compromiso para defender derechos más allá de nuestras fronteras, **apoyando de manera incondicional a Naciones Unidas.** Y entre los objetivos clave de la política exterior se recalcan dos: a) la **lucha contra el hambre y la pobreza y el apoyo a la cohesión social en los países en desarrollo** (metas que impactan en derechos económicos y sociales), pues “nuestro bienestar depende, en gran medida, del grado de malestar de los países que no tienen un nivel de renta ni desarrollo mínimamente admisible”, en particular en América Latina y en África Subsahariana; y b) **la paz y la seguridad** (con participación de nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en multitud de misiones de paz). La legalidad y la integración se identifican como las claves de abordaje de la inmigración. Y la solidaridad que caracteriza a la sociedad española se define como la herramienta para contribuir a estos objetivos, con el **compromiso de llegar al 0,5 por ciento del PIB en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)** al final de aquella primera legislatura, en 2008.»

COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA PENA DE MUERTE

Luis Arroyo Zapatero

rector honorario en la Universidad de Castilla-La Mancha y catedrático de Derecho Penal en la Universidad de Castilla la Mancha

«El presidente del gobierno había manifestado en la Asamblea General de Naciones Unidas de diciembre de 2008 su compromiso de impulsar la abolición, especialmente durante la que sería su próxima presidencia de la UE. Y lo que se planteó para ello fue el **crear un grupo de países amigos con la idea de la moratoria de la pena de muerte orientada a su abolición** y que diera lugar a la constitución de una Comisión Internacional contra la pena de muerte que hiciera el seguimiento de las ejecuciones y diera impulso al proceso y que estimulara la ampliación de la mayoría de la Asamblea General.»

«Como representante español para la Comisión y persona propuesta para presidirla, el presidente del Gobierno contaba con **Federico Mayor Zaragoza**, con plena confianza en su prestigio en la esfera internacional y entre los amigos de las causas humanitarias, que era inmenso desde su tiempo de director general de la Unesco, y cuando acababa de concluir la tarea, también encomendada por el Presidente, de convertir la propuesta española de una Alianza de Civilizaciones en política permanente y dotada de las Naciones Unidas, otra tarea titánica poco valorada por algunos que luego tuvieron que acoger la reunión oficial del plenario de dicho organismo cuando les tocó gobernar. Se encomendaron gestiones para constituir en las Cortes un grupo *bipartisan*, pero **tal pretensión no pudo llevarse a cabo, pues el principal partido de la oposición la desestimó.**»

«Hoy preside la Comisión la sudafricana Navi Pillay, que fue presidenta del Tribunal Penal Internacional para Ruanda 1999- 2003 y alta comisionada para los Derechos Humanos 2008-2012 y que en este tiempo actual preside la Comisión de investigación de Naciones Unidas sobre la acción de Israel en los territorios ocupados de Palestina. **La Comisión acompaña desde entonces la evolución de los procesos de abolición en cada país**, los impulsa o los protege y su acción será seguramente responsable de que de 2007 a 2022 los países abolicionistas hayan pasado de 104 a 123 y en los que ejecutan que las penas de muerte se reduzcan muy significativamente.»

EPÍLOGO: «CÓMO HEMOS CAMBIADO...»

Belén Barreiro

Fundadora y CEO de 40dB, expresidenta del CIS

«El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ganó las elecciones del 11 de marzo de 2004 con un programa que mostraba un **claro cambio de prioridades** con respecto al pasado: si en los años de Felipe González el énfasis se había puesto fundamentalmente en la modernización económica del país, **con Rodríguez Zapatero fueron los/as propios/as ciudadanos/as los/as que adquirieron el máximo protagonismo** y vieron cómo sus derechos y libertades se ensanchaban en muy poco tiempo. Así, mientras que entre 1982 y 1996 la única reforma que se abordó en materia de derechos fue la del aborto, con una ley moderada que despenalizaba la interrupción voluntaria del embarazo en supuestos puntuales, entre 2004 y 2011, se hicieron reformas de gran calado sobre los derechos de las minorías sexuales y la igualdad de género.»

«Las leyes de derechos y libertades aprobadas en aquellos años, prácticamente durante la primera legislatura, antes de que la Gran Recesión absorbiese la casi totalidad de los esfuerzos del gobierno, formaban parte del programa electoral con el que el partido socialista había concurrido a los comicios de 2004. **Como ahora, el contexto político tampoco era entonces favorable:** en aquellos años, el Partido Popular (PP) dedicó todos sus esfuerzos a poner en práctica una estrategia de crispación basada en la crítica exacerbada de la política territorial, de la política antiterrorista (que culminaría con la derrota de ETA), y de la memoria histórica, los tres asuntos que, junto con la expansión de derechos y libertades, dotaron de contenido aquellos cuatro años. **Pese al clima de crispación, el gobierno logró centrar gran parte de sus esfuerzos en sacar adelante las leyes prometidas en campaña.»**

«Si hay un gobierno en nuestro país que ha sabido entender la esencia de cómo es la sociedad española, su feminismo y tolerancia, este ha sido, sin duda, el de José Luis Rodríguez Zapatero. Y lo hizo hace veinte años, cuando ninguno de estos valores estaba de moda, cuando nadie había sabido aún ver que formaban parte del ADN de la sociedad española. Las leyes aprobadas en aquellos años, que dotaban a la ciudadanía de más derechos, **respondían a lo que la mayoría social realmente deseaba,** aunque, hasta entonces, apenas hubiese tenido la oportunidad de expresarlo. Con la agenda de derechos del gobierno socialista no sólo se dio respuesta a muchas inquietudes sociales, algunas de las cuales parecían soterradas o silenciadas (por ejemplo, la violencia machista), también **se marcó cuál sería el rumbo en los tiempos venideros.**

Cabe pensar que la sociedad española, tal y como la conocemos hoy, no habría sido como es sin aquellas reformas. Es muy posible que España no hubiese despuntado de la manera en la que lo hace ni en feminismo, ni en tolerancia, valores que, sin lugar a duda, no sólo nos hacen mejores, sino que son lo mejor de lo que somos. José Luis Rodríguez Zapatero debía de ser muy consciente de ello el día en el que se aprobó la Ley de Igualdad al afirmar que esa norma estaba “llamada a transformar para bien, radicalmente y para siempre la sociedad española”.



PARA AMPLIAR INFORMACIÓN, CONTACTAR CON:

Salvador Pulido | Gabinete Colaborador
647 393 183 | salvador@salvadorpulido.com

Erica Aspas | Responsable de Comunicación Área de Ensayo
689 771 980 | easpas@planeta.es