

Cuadernos

Manuel

Giménez

Abad

14

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

SUMARIO

5 PRESENTACIÓN

6 NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

7 INFORME

THE RECENT REFORM OF THE FISCAL EQUALIZATION SCHEME –
AN UNPOPULAR REFORM WITH SERIOUS IMPACTS FOR GERMANY’S
FEDERAL ARCHITECTURE

por Dr. Henrik Scheller

20 INFORME

LA REFORMA DEL SENADO DE CANADÁ COMO VÍA DE MEJORA DE
LA CALIDAD DEMOCRÁTICA Y LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

por Francisco Javier Romero Caro

32 NOTA

EL SISTEMA REGIONAL ITALIANO: COMENZAR POR EL SENADO

por Anna Mastromarino

37 NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

38 INFORME

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA
ELECTORAL ESPAÑOL DE PODEMOS Y CIUDADANOS A PARTIR
DE LOS RESULTADOS ELECTORALES DE JUNIO DE 2016

por Cecilia Martínez Maza

62 INFORME

LA IGUALDAD TERRITORIAL A LOS DIEZ AÑOS DEL ESTATUTO
DE ARAGÓN (2007-2017)

por Fernando López Ramón

71 INFORME

LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA Y LA TEORÍA
DE LOS VASOS COMUNICANTES: PANORÁMICA ACTUAL Y UNA
REFLEXIÓN PARA EL FUTURO

por María Garrote de Marcos

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

92 NOVEDADES PARLAMENTARIAS

OLGA HERRÁIZ SERRANO

93 INFORME

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS EN LA CANALIZACIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS: PODERES PRESUPUESTARIOS, EFICACIA ADMINISTRATIVA E INTEGRACIÓN EUROPEA

por Ana Nava Vázquez

107 INFORME

LAS MESAS Y SUS PRESIDENTES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL

por Ángel Luis Sanz Pérez

128 ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN

129 INFORME

EL AVANZADO RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN DEL DERECHO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN IBEROAMÉRICA (Y SU BRECHA CON LA REALIDAD)

por Lorenzo Cotino Hueso

141 INFORME

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EN VENEZUELA: ORIGEN Y SITUACIÓN ACTUAL DE UN PROCESO FRAUDULENTO

por Carlos García Soto

154 INFORME

EL MARGEN DE APRECIACIÓN NACIONAL Y SUS LÍMITES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

por Carolina León Bastos

162 INFORME

TRAGEDIA Y FARSA EN BRASIL: LOS PROCESOS DE *IMPEACHMENT* A DILMA ROUSSEFF Y MICHEL TEMER

por David Almagro Castro

174 CRÓNICA INTERNACIONAL

EVA ESTAÚN

175 INFORME

EL "CHOQUE DE TRENES" ENTRE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO: LOS JUEGOS JURÍDICOS METANORMATIVOS EN COLOMBIA

por Carlos Eduardo Salinas Alvarado

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

192 CALIDAD DEMOCRÁTICA
CATALINA RUIZ-RICO RUIZ

193 INFORME
PARLAMENTOS *GENDER-SENSITIVE* Y CALIDAD DEMOCRÁTICA
por Ignacio Álvarez Rodríguez

203 INFORME
**LA VINCULACIÓN ENTRE RENDICIÓN DE CUENTAS
Y CALIDAD DEMOCRÁTICA**
por José Luis Mateos Crespo

215 ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

217 ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

219 CRÉDITOS

220 INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

222 LISTA DE EVALUADORES

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

Estimados amigos: Os presentamos el nuevo número de los Cuadernos Manuel Giménez Abad. Para garantizar la alta calidad de las contribuciones, los textos enviados publicados han superado la evaluación externa por pares. Queremos agradecer a todos los evaluadores externos cuyos nombres se publica en este número, su trabajo y dedicación. Por supuesto estamos también abiertos a aumentar nuestro equipo de revisores.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA**

Como en anteriores números de los Cuadernos Manuel Giménez Abad, tenemos una gran variedad de textos especializados que analizan los temas centrales del trabajo de la Fundación y otros, más cerca de la actualidad, que dan un impulso para seguir reflexionado sobre ellos. De nuevo subrayamos el enfoque inter-disciplinar de los cuadernos que se manifiesta especialmente en los autores de los cuadernos. Esta diversidad de disciplinas, escuelas, procedencias y temáticas se aprecia en la heterogeneidad de la argumentación y en los instrumentos, fuentes y estilos utilizados. Una diversidad que enriquece y ayuda a una comprensión más global de las materias y contribuye al diálogo.

Como siempre, queremos aprovechar la publicación de este nuevo número para hacer un llamamiento a solicitaros textos que versen sobre los diferentes campos de trabajo de la revista, respetando las normas editoriales (que se pueden encontrar en los créditos de este número). ■

AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

INFORME

THE RECENT REFORM OF THE FISCAL EQUALIZATION SCHEME –
AN UNPOPULAR REFORM WITH SERIOUS IMPACTS FOR GERMANY'S
FEDERAL ARCHITECTURE

por Dr. Henrik Scheller

INFORME

LA REFORMA DEL SENADO DE CANADÁ COMO VÍA DE MEJORA DE
LA CALIDAD DEMOCRÁTICA Y LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

por Francisco Javier Romero Caro

NOTA

EL SISTEMA REGIONAL ITALIANO: COMENZAR POR EL SENADO
por Anna Mastromarino

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**THE RECENT REFORM OF THE FISCAL EQUALIZATION SCHEME –
AN UNPOPULAR REFORM WITH SERIOUS IMPACTS FOR GERMANY'S
FEDERAL ARCHITECTURE**por **Dr. Henrik Scheller**

German Institute of Urban Affairs, Berlin

ABSTRACT

After more than eight years of negotiations, the federal government (“Bund”) and the states (“Länder”) decided in July 2017 on the most recent reform of the fiscal equalization system. With the reform, far-reaching interventions were made in the existing fiscal equalization scheme. However, Bund and Länder missed an opportunity to strengthen the financial power of the states and municipalities in the long term. Therefore, many observers expect that the financial equalization scheme will be called into question again by the donor states shortly after its entry into force on 1 January 2020.

RESUMEN

Después de más de ocho años de negociaciones, el gobierno federal („Bund“) y los estados („Länder“) acordaron en julio de 2017 la reforma más reciente del sistema de nivelación fiscal. La reforma prevé cambios de gran alcance en el esquema de la nivelación fiscal existente. Sin embargo, el Bund y los Länder perdieron una oportunidad de fortalecer el poder financiero de los Länder y municipios a largo plazo. Por lo tanto, muchos observadores esperan que los Länder “donantes” vuelvan a cuestionar el plan de estabilización financiera poco después de su entrada en vigor el 1 de enero de 2020.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCTION

After more than eight years of negotiations, the federal government (“*Bund*”) and the states (“*Länder*”) decided in July 2017 on the most recent reform of the fiscal equalization system. Almost a year earlier, on 14 October 2016, the federal and states’ governments had already agreed on a fundamental reform compromise. However, the corresponding legislative process could not be initiated until 14 December 2016, when a cabinet draft was submitted to parliament. A draft bill from the Federal Ministry of Finance (BMF) had previously led to massive objections from the states and the municipal umbrella associations with the effect that a further marathon of negotiations between the two jurisdictional levels of government was necessary. However, there were still considerable concerns from various *Länder* after that date. The legislative process in summer 2017 was therefore shaped by tough negotiations in which amendments to the draft bill have been made until the last minute. With the reform, the now deselected Grand Coalition under German Chancellor Angela Merkel (CDU) and Federal Finance Minister Schäuble (CDU) wanted to demonstrate their ability to act shortly before the federal elections in September 2017.

With the reform, far-reaching interventions were made in the existing fiscal equalization scheme. Both chambers of parliament, *Bundestag* and *Bundesrat*, approved 13 amendments to the Basic Law (“*Grundgesetz*”) with the necessary two-thirds majority and 23 modifications of individual laws. The extent of these changes is one of the remarkable differences between the most recent reform and previous negotiation processes of this kind, which resulted only in the revision of the simple Fiscal Equalization Act (“*Finanzausgleichsgesetz*” – FAG) at the end. Without a “settlement amount” from the federal government of 9.52 billion euros (nominal) and 4.09 billion euros (real), however, the states would not have been able to agree on the reform. The compensatory and relief effects that have now been decided upon, to which the donor states in particular had pushed, can be interpreted essentially as a cementation of the current financial power relations between the *Länder*. In doing so, *Bund* and *Länder* missed an opportunity to strengthen the financial power of the states and municipalities in the long term. Therefore, many observers expect that the financial equalization scheme will be called into question again by the donor states shortly after its entry into force on 1 January 2020 (Scheller 2005). In addition, the federal government appears to be increasingly becoming a “guarantor of default” (“*Ausfallbürge*”), which has to balance the growing fiscal disparities at the level of the federal states and the municipalities with *additional* money (Korioth 2017). In return for the provision of additional funds, however, the *Bund* is increasingly securing competences from the *Länder’s* original area of responsibility. The reason for this is – as it was already the case within the debates about the Federalism Reform I and II (2006 and 2009) – an alleged increase in the efficiency of task fulfilment and financial distribution in the Federal Republic. Instead of strengthening the general financial power of the states and municipalities, output-oriented impact management is becoming increasingly important for the finance and budgetary policy.

The changes to the constitution and the revision of different individual laws that have now been made contain various legal and semantic inconsistencies and contradictions. It is not for nothing that many academics voiced sharp criticism of the emerging reform considerations throughout the entire negotiation process as well as in several public hearings in the *Bundestag* (for an overview: Junkernheinrich; Korioth; Lenk; Scheller; Woisin 2016; Henneke 2017). What is even more remarkable, however, is that the politically involved actors themselves are in some cases very critical of the reform. Besides, to the members of the *Bundestag*, the Finance Committee of the Federal Council (“*Bundesrat*”), the Federal Minister of Finance and high-ranking officials of the ministry also expressed a lack of understanding of how the states acted throughout the reform process. Even the Federal President expressed fundamental doubts about a central point

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

of the reform in the formal engrossment of the law. Many observers are concerned about the increasing self-disempowerment of the *Länder*. In the medium and long term, the increase of the Bund's competences could lead to a further centralization and erosion of German federalism.

II. THE SYSTEM IN PLACE UNTIL 2019

The fiscal equalisation system has to be understood as a part of a three-pillar architecture of the German fiscal constitution. The first pillar is formed by the rules for the tax distribution, which were stated in Article 106 and 107 of the Basic Law. They serve to guarantee the basic financial equipment of the *Bund* and the *Länder*. Further, the fiscal equalisation system (second pillar) serves to adjust the extreme disparities between the states. Both pillars together are supposed to guarantee “a finance equipment which is suitable to fulfil the legally standardized tasks” (“aufgabengerechte Finanzausstattung”) of the *Bund* and the *Länder*. The third pillar provides in Article 109 and 115 of the Basic Law the possibility that the *Bund* and the *Länder* could go into debt under specific conditions.

The fiscal equalisation system itself is a four-stage system that is build up by two vertical and two horizontal components. The Basic Law makes clear, that the equalisation system is intrinsically tied to the tax system: In the first stage, the entire tax revenue is distributed between the *Bund* and the *Länder*. The municipalities also receive a defined share of some particular tax revenues. This process has some vertical distribution effects. In the second stage, a part of the VAT-*Länder*-share is distributed among the *Länder*, which has a horizontal distribution effect (“Umsatzsteuervorwegausgleich”). The third stage serves as an equalisation between the financially weaker and stronger states. This component is the primary horizontal equalisation mechanism among the *Länder* or the “fiscal equalization in the narrow sense” (“Länderfinanzausgleich im engeren Sinne”) and it seems to be unique from an international comparative perspective (Jeffery 2003). After these first three stages of equalization, poor *Länder* can receive additional funds from the *Bund* – the so-called supplementary federal grants (“Bundesergänzungszuweisungen”). In sum the federal fiscal equalisation system ensures that fiscally weak states get adequate financial resources to fulfil their legal obligations. The adjustment of the revenues of the *Länder* is intended to create and maintain “comparable living conditions” (“Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse”) for the entire population in all German *Länder* – as stipulated in Article 106 para. 3 BL.

The Federal Constitutional Court (“Bundesverfassungsgericht”) has pointed out in the past, that the fiscal equalisation system cannot be understood merely as a “soft law”, which can easily be changed by the legislator. The constitutional rank of the regulations actually demands a majority of two-thirds of the *Bundestag* and the *Bundesrat*. In addition, it is not feasible to change the order of the stages. The fiscal equalisation among the *Länder* is legally not allowed to undermine the fiscal autonomy and sovereignty of the *Länder*.

The Basic Law jointly allocates the income tax, the corporate tax and the VAT to the *Bund*, the *Länder* and, to a degree, to the municipalities. Therefore, these taxes are referred to as “joint taxes” (“Gemeinschaftssteuern”). These types of taxes generate by far the largest share of the complete tax revenues in Germany – in 2016 around 79.7 % or 516.4 billion euros (from around 648.3 billion euro totally) (Bundesministerium der Finanzen 2017(a): 40). According to the Constitution, neither the *Bund* nor the states or the municipalities are entitled to the full amount of the entire revenue of these single taxes types. The *Bund* receives 42.5% of the income tax, 50% of the corporate tax and around 55% of the VAT. The *Länder* are entitled to receive 42.5% of the income tax,

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

50% of the corporation tax and around 43% of the VAT. At present, the municipalities get 15% of the income tax and around 2% of the VAT. The *Bund* receives all of the revenue from the federal taxes, the majority of the excise taxes (on mineral oil, tobacco, coffee, electricity and the insurance tax). The states get all revenues from the *Länder* taxes, the inheritance tax, most types of transactions taxes (particular, the real property transfer tax) and some other types of taxes that generate small amounts of revenue. The municipalities receive the revenue from the trade tax, the real property tax and the local excise taxes. The tax revenue belonging to the *Länder* as a whole is distributed among the individual *Länder*. Apart from the VAT, the individual *Länder* are entitled, in principle, to the tax revenue, which is collected by the tax authorities on their territory (“principle of local revenue”). By contrast, 75% of the *Länder*-share of the VAT is distributed according to the number of inhabitants. The other part of the *Länder*-share of the VAT, but not more than 25%, is used as a supplementary portion for those *Länder* whose revenues from the income tax, the corporation tax and the *Länder* taxes per capita are lower than the per capita average of all *Länder*. Thus, the distribution of the VAT is the second stage of the fiscal equalisation system, because the purpose and effect of this horizontal equalisation is to adjust the disparities in the tax receipts of the different *Länder*. It considerably increases the amount of tax revenue that financially weaker *Länder* like the Eastern German states receive. The significance of this stage of the fiscal equalisation system is obvious in so far that this mechanism already guaranteed the redistribution of around 8.3 billion euros between the financially stronger and weaker states in 2016. These are more than one third of the about 28.8 billion euros altogether, which are redistributed within the whole transfer and compensation system (Bundesministerium der Finanzen 2017: 40).

The third stage of the transfer system, the system of horizontal fiscal equalisation in the narrow sense, should further reduce the fiscal disparities among the *Länder*. Therefore, the fiscally weaker states receive adjustments of the stronger ones. These payments have to be funded from the income overhead, which lies above the per capita average of the financial power of these *Länder*. The Federal Constitutional Court has emphasized that the income differences among the states should only be reduced, not completely compensated (BVerfGE 72, 330 (398); BVerfGE 1, 117 (131) and BVerfGE 101, 158 (222)). The starting point for the financial equalisation among the states is a comparison of the fiscal power per capita of all 16 *Länder*. The fiscal power of a Land is the sum of its own income and 64% of the revenue of its municipalities. In principle, the system of horizontal fiscal equalisation assumes that the financial requirements per inhabitant are the same in all the states. Only the *Länder* Berlin, Bremen and Hamburg, the so called “city-states”, make an exception, because they are simultaneously both cities and states in their own right. All statistics show that they have much higher financial requirements per inhabitant than the other *Länder*. Therefore, their populations are notionally up-graded by 35%. The *Länder* Brandenburg, Mecklenburg-Western Pomerania and Saxony-Anhalt, which are populated very sparsely, also have a slightly higher financial requirement per inhabitant. Their populations are therefore slightly increased for financial equalisation purposes. The concrete sum of the transfers to the fiscally weaker *Länder* depends on the amount by which their financial power per (fictitious) inhabitant lies below the average financial capacity per inhabitant. The difference from the average is aligned partially, but not completely. With the horizontal equalisation, the poor *Länder* should align on a level around 95% of the per capita average of all *Länder*. Yet, the regulations are designed in a way that should maintain the order of the *Länder*, in terms of financial power per inhabitant.. The Federal Constitutional Court forbade a change of the states’ order of financial power explicitly. In 2016 there were be in sum about 10.6 billion euro redistributed between the financially stronger and weaker states in the third stage of the fiscal equalisation system – the fiscal equalization in the narrow sense (Bundesministerium der Finanzen 2009: 40).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

In the fourth stage of the fiscal equalisation system the *Bund* provides so called supplementary federal grants (“Bundesergänzungszuweisungen”) to the poor states to complement the fiscal equalisation among the *Länder*. There are two different kinds: general supplementary federal grants without any conditions and supplementary federal grants for special needs. General supplementary federal grants serve to further reduce the gap between the average financial power per (fictitious) inhabitant of the financially weaker and stronger *Länder*, which still remains after the fiscal equalisation among the *Länder*. General supplementary federal grants are supporting the states whose financial power per inhabitant, after financial equalisation among the *Länder*, is less than 99.5% of average financial power per inhabitant. The shortfall is made up proportionally. In 2016 the *Bund* granted about 4.3 billion euros to eleven *Länder* (ibid: 40).

Besides, supplementary federal grants for special needs to the *Länder* (“Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen”) compensate the special burdens, which individual poor states have to bear. They form a part of the “Solidarity Pact II” (“Solidarpakt II”), which is intended to rectify the consequences of Germany’s division. Currently, the Eastern German *Länder* and Berlin receive special-need supplementary federal grants to build up their infrastructure, which is still comparatively underdeveloped: a remnant of the German division. Additionally, they compensate for the disproportionately weak financial power of their municipalities. In 2016, these funds amounted to a total of 5.6 billion euros annually and were therefore extremely important to the *Länder* receiving them. These supplementary federal grants for special needs will gradually be phased out by 2019. In addition, the Eastern German *Länder* receive supplementary federal grants to compensate for the special burdens placed on them by structural unemployment. And last but not least, small, poor *Länder* receive special-need supplementary grants, amounting to around 517 million euros annually, to make up for their above-average administrative costs (Bundesministerium der Finanzen 2016: 40).

III. KEY ELEMENTS OF THE RECENT REFORM

In future, the “new” fiscal equalisation scheme is to be implemented in only three – rather than four – stages: (1.) the general tax distribution between the *Bund* and the *Länder*; (2.) the revenue distribution of the *Länder*’s VAT share, which will be calculated by means of surcharges and deductions from the respective financial power in order to ensure appropriate compensation, and (3.) the supplementary federal grants (“Bundesergänzungszuweisungen”). The previous revenue distribution of the *Länder*’s VAT share as well as the “fiscal equalization in the narrow sense” – and thus the two horizontal elements, which belonged to the special features of the German system – will be abolished. The distribution of the VAT is now to be based entirely on the number of inhabitants. When calculating the financial power of the *Länder*, 75 percent of municipalities’ financial power is taken into account from 2020 onwards – so far only 64 percent have been taken into account, since the donor states have always opposed the complete inclusion of their cities’ and municipalities’ financial power. Since the municipalities in southern Germany (Bavaria, Baden-Württemberg and Hesse) usually have significantly higher tax revenues, including their full financial power in the calculation of the financial equalisation system would place an even greater burden on the donor states. The increased inclusion of municipal financial power and the distribution of the VAT according to the number of inhabitants will have an impact on the municipalities, as the federal fiscal equalisation scheme has always been closely linked to the municipal fiscal equalisation systems of the *Länder* (KFA). The ratio of allocations from the “compulsory” and “optional tax revenue sharing system” (“fakultativer” und “optionaler Steuerverbund”) in the municipal fiscal equalisation systems will change. How this actually affects the individual municipalities depends on the specific design of the KFA in the respective *Länder*.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

The abolition of the fiscal equalisation in the narrow sense strengthens the vertical compensation mechanisms in the system. The upgrading of the supplementary federal grants, which is now being sought, will thus favour the “verticalization” of the entire system. This is because the degree of compensation for the general supplementary federal grants (formerly § 11 para. 2 FAG) will be increased. The federal states, whose financial power is still below the average after fiscal equalization, will then reach 99.75 percent (previously 99.5 percent). It is true that the “Solidarity Pact II” (“Solidarpakt II”) will no longer be continued for the eastern German states and their municipalities (“Supplementary federal grants for special needs due to the German division”) from 2020 onwards. However, two new compensatory measures will be introduced at the same time, in order to equalise the still considerable disparities in financial power between the *Länder*.

Financially weak *Länder* whose municipalities have a particularly low financial power can thus receive “municipal tax power allocations” (“*Gemeindesteuerkraftzuweisungen*”) (BR-Drucksache 969/16). This would be the first time that an instrument would be anchored in the financial equalisation system, which is based on the municipal tax power and which will primarily take account of Eastern German municipalities. The municipalities will not benefit directly from these provisions, since there cannot be direct financial relations between the federal government and municipalities in the German federal state. These allocations will therefore be channelled to the *Länder*, which have to decide autonomously how they pass them on to the municipalities. However, this new type of supplementary federal grants recognises that there is a fiscal imbalance not only in the “family of municipalities”, but also in the German multi-level system as a whole: since some of the federal states are apparently no longer able to provide sufficient financial resources for their own municipalities, the *Bund* must step in. However, concrete financial needs of the municipalities are not taken into account.

In addition, financially weak *Länder* may receive further supplementary federal grants “whose shares of the subsidies under Article 91b are less than their population shares” (own translation). This extremely questionable new regulation links two systems of rules of the German financial constitution, which have been kept strictly separate from each other up to now – partly because of their constitutional status. On the one hand, there has always been a financial equalisation scheme between the *Bund* and the *Länder* in order to strengthen the financial power of the *Länder* in a general and demand-independent way (Article 106 and 107 BL). On the other hand, the constitution contains mixed financing instruments – particularly the so-called “joint tasks” (“*Gemeinschaftsaufgaben*”) for the targeted and strictly limited promotion of investments by the *Länder*, which were of supraregional importance (Article 91a – c BL). For example, Article 91b BL is stipulating: “(1) The Federation and the *Länder* may cooperate on the basis of agreements in cases of supraregional importance in the promotion of sciences, research and teaching. Agreements primarily affecting institutions of higher education shall require the consent of all the *Länder*. This provision shall not apply to agreements regarding the construction of research facilities, including large scientific installations.” For years, the “joint tasks” of the Basic Law have been controversial. The new regulation now provides a questionable link between two systems of rules of the financial constitution, which contradict the different intentions of the respective mechanisms. By the new regulation of Article 107 (2) of the Basic Law the objectives of these two instruments of the fiscal constitution, which were clearly separated conceived by the Basic Law-Makers, are now being counteracted and led ad absurdum. In order to avoid a financial disadvantage of individual states in the annual calculations of the financial equalisation, it is assumed that there is a general funding need for research institutions in the individual *Länder* based on their inhabitants. This created a questionable state of affairs in the otherwise demand-neutral financial equalisation

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

scheme. The compensation system is thus reduced to the correction mechanism of the earmarked allocation system for research funding.

In the future, none of the supplementary federal grants will be distributed on a diminishing scale, as it is envisaged in the existing system with a phasing-out until the end of 2019. This is simply necessary because of the fundamental decision to abolish the distribution of the *Länder's* VAT share and the fiscal equalization in the narrow sense, which requires that, in future, a considerably higher proportion of the compensation has to be settled via the vertical instrument of supplementary federal grants. This is the only way to maintain the current level of equalization from 2020 onwards – an inescapable demand that the recipient states had formulated from the beginning of the negotiations. The fiscal principle on a diminishing scale had been introduced in the last negotiations about a reform of the financial equalisation system as a concession to the donor states. The background were demands from the academia to avoid alleged false incentives through “permanent financial assistance” for the financially weaker *Länder*.

IV. SUPPLEMENTARY REFORM ELEMENTS WITH SERIOUS IMPACTS

The most recent reform of the fiscal equalisation system consists of thirteen amendments to the Basic Law and the modification of 23 federal laws. Only a small part of these concerns the financial equalisation system itself. The new regulations beyond the relevant constitutional provisions on the fiscal equalisation system (Articles 106 and 107 BL) are even more significant in their impact on the overall federal architecture of the German multi-level system. In this context, for example, the newly inserted Article 104c BL is of particular relevance. According to this new constitutional assignment, the federal government can “grant financial funds to the *Länder* for state-important investments by financially weak municipalities (municipal associations) in the field of municipal education infrastructure” (own translation). For the concrete implementation, the “Municipal Investment Promotion Fund” (“Kommunalinvestitionsförderungsfonds”) is to be increased – a special fund (“Sondervermögen”) that was set up as early as 2015 under the “Municipal Investment Promotion Act” (“Kommunalinvestitionsförderungsgesetz” – KInvFG). The Federal Government will double the original capital endowment of the fund amounting to 3.5 billion euros for municipal infrastructure investments – including the education sector – by the same amount to 7 billion euros. The funds should be used exclusively for investments in the educational infrastructure of cities and municipalities. A corresponding administrative agreement on the distribution of the funds between the *Bund* and the *Länder* has now been reached. Two of the three central municipal umbrella associations welcomed this new regulation in the wake of the legislative process, although it is another example of how the federal government is advancing into the *Länder's* and municipalities’ sphere of competence.

The new Article 104 c BL does not establish any direct financial relations between the federal government and the municipalities. However, the dictum of the “modified two-level structure” (“modifizierte Zweistufigkeit”), which the Federal Constitutional Court had already formulated in a decision of 2013, gains new significance. For the first time, the Basic Law confers on the federal government an obligation to provide assistance or guarantee obligation for financially weak municipalities (Korioth 2017). This means that the *Länder's* own sphere of competence is affected in two ways: on the one hand, it is incumbent upon them to guarantee local self-government, including the “the bases of financial autonomy” (Article 28 (2) BL). On the other hand, structural investments in school infrastructure fall within the scope of education policy and thus under the “cultural sovereignty” (“Kulturhoheit”) of the *Länder* and municipalities. The so-called “cooperation ban” (“Kooperationsverbot”), which the Bundestag institutionalised with the Federalism Reform I of 2006, was intended to additionally protect this

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

cultural sovereignty of the *Länder*. According to this, the *Bund* should actually be prohibited from intervening in any areas of activity that fall within the exclusive legislative competence of the *Länder*. This shows how inconsistent the legislator acted within a few years of reforming the federal system (Benz; Sonnicksen 2017). The far-reaching interference with the overall federal architecture can only be compensated to a limited extent through the “discretionary clause” of Article 104 c BL and the fact that concrete needs of the municipalities cannot be compensated directly. As the Bundestag and Bundesrat have waived the formal abolition of the “cooperation ban”, the corresponding provision of Article 104 b BL has in the meantime mutated into a fuselage right or a meaningless formula without protective effect.

Irrespective of this, the question arises, if basic maintenance and replacement investments in the educational infrastructure of individual municipalities are of “national significance”. It is true that such investments can have, in total, a positive effect on the Federal Republic as a whole. However, the 3.5 billion euros that have now been made available for the years 2017 to 2022 by the *Bund* will fall short of estimates of the total state infrastructure investment requirements in this area. Studies show that in Germany as a whole, an extrapolated backlog of 32.8 billion euros exists in the area of schools, including adult education (Scheller; Schneider 2017: 12). In addition, there are the sports and swimming facilities as well as childcare infrastructure of the municipalities, with an estimated need of 9.7 and 4.6 billion euros respectively.

The new Article 104 c BL is subject to various constitutional difficulties (Henneke 2017(a)). This is particularly true with regard to the abstract definition of the term “financial weakness” of municipalities, which has to be established as a precondition for granting such investment funds. There is indeed a long running constitutional and political debate about this issue. However, a generally accepted consensus on which indicators and thresholds constitute such a status has not yet emerged. In the past, this question has been discussed above all with regard to the states. However, the much more difficult question of which criteria are suitable for the municipal level is arising. Against this background, a definition of nationwide uniform criteria seemed to make little sense to the legislator as well. This would have become problematic if only because of the large number and (fiscal) heterogeneity of the approximately 11,000 counties, cities and municipalities in the Federal Republic. Contrary to an earlier version, the *Bund* and the *Länder* have therefore agreed with the modification of Article 104 b (2) BL that “the definition of the criteria for setting up the states’ programmes [...] shall be carried out in a mutual agreement with the states concerned” (own translation). This has reduced the scope for the *Bund* to exert influence. However, a bilateral agreement has now to be reached between the federal government and each state in order to fix which indicators will be used to determine the financially weak municipalities in the individual states. This approach leaves the states their autonomy, since the final binding decision on the criteria remains with them formally. However, the *Bund*, which provides the funds, has a veto right in case of doubt. A further consequence of this regulation is that there will in fact be sixteen different benchmarks for determining “municipal financial weakness”. For the Federal Audit Office (“Bundesrechnungshof”) and the States’ Audit Offices (“Landesrechnungshöfe”), this should result in additional auditing requirements – especially since the question of which indicators and data sets are recognised as statistically valid by the federal government as well as the states is omitted in the corresponding administrative agreement.

An important issue in the debates and negotiations on the reform was the question, which kind of consideration the states would provide the *Bund* for pumping more money into the system in order to reach a final reform compromise. In addition to a transfer of administrative powers for the federal highways, the *Länder* also agreed to strengthen the audit and control rights of the Federal Audit Office. This regulation was strongly

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

promoted by the Bundestag and was directly related to the constitutional anchoring of the new Article 104 c BL. A former version of the *Bund's* draft bill for the amendment of Article 114 (2) BL, which had not been approved in the end, stipulated:

“In order to examine the appropriate use of the funds allocated by the Federal Government to the *Länder* in the area of mixed financing transactions and to ensure that the general objectives associated with the allocations are met, the Federal Audit Office may, in consultation with the responsible state audit offices of the *Länder*, conduct surveys at the departments of the Land's administrations charged with managing the funds” (own translation).

This would have made it possible for the *Bund* to exercise far-reaching powers of intervention, leading to a massive shift in the overall federal structure between the different jurisdictional levels of government. However, the *Bund* was unable to assert itself with this proposal. In the end, the amendment of Article 114 (2) BL, was much more moderate since it now only stipulates:

“For the purpose of audit in accordance with sentence 1, the Federal Audit Office may also carry out surveys of bodies outside the federal administration; this shall also apply in cases where the Federal Government allocates earmarked financial resources to the *Länder* for the fulfilment of *Länder* tasks [...]” (own translation).

However, despite the weakening of Article 114 BL, the intention and logic of an intensified budgetary control, which have shaped the fiscal policy discourse between the *Bund* and the *Länder* since the negotiations on the Federalism Reform II, remain unmistakable. For example, the recommendation for a resolution report on the *Bund's* draft bill by the Budget Committee states:

“For effective audits, the option to inspect will be extended to all bodies outside the federal administration (states, municipalities and legal entities under public and private law)” (BT-Drucksache 18/12589 – own translation).

In addition to strengthening the Federal Audit Office, the so-called “Stability Council” (“Stabilitätsrat”) is also being upgraded. In the past the Council was essentially responsible for examining the budgetary situation of the federal government and the states on a yearly basis with a view to possible “budget emergencies” (“Haushaltsnotlagen”). From 2020, however, the Council will have the responsibility of checking compliance with the “debt brake” (“Schuldenbremse”) – stipulated in the new § 5a of the Stability Council Act:

1. The Stability Council shall periodically review, in the autumn of each year, compliance with the debt rule of Article 109 (3) BL by the *Bund* and each individual state for the respective the current and the following year.

2. The monitoring referred to in paragraph 1 shall be based on the provisions and procedures laid down in the Treaty on the Functioning of the European Union in respect of budgetary discipline.”

This new regulation also reflects the “control logic” that became more and more dominant in the financial discourse of the Federal Republic at the latest since the Federalism Reform II (Scheller 2015): *Bund* and *Länder* voluntarily give up their budgetary autonomy and submit themselves to a debt regime that is gradually being tightened.

The *Bund* has also gained competence in another area: up to now, the administrative responsibility for the federal highways and motorways has rested with the *Länder* as “contract administration” (“Auftragsverwaltung”) (Article 90 (2) sentence 2 BL). With

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

the fiscal equalisation reform, this competence is not only transferred back to the federal government. As the sole owner and operator of the federal motorways it is rather given the right to establish a new “infrastructure company” (“Infrastrukturgesellschaft”), to which maintenance is transferred. A company under private law can be established for this purpose. Especially in the Bundestag and in the media debate, massive resistance to these considerations arose. There was great mistrust about the possible privatisation of public property and the introduction/extension of toll systems. The final solution, which was reached in the Bundestag in the night before the decisive vote, is now intended to ensure that the federal motorways remain in public ownership. The Federal President has at least expressed doubts about this part of the law in the formal engrossment. It remains to be seen whether the federal government or a corresponding company will actually work more efficiently. However, the formerly responsible employees of the road construction administrations of the states and municipalities must now be taken over by the federal government by 2021 at the latest.

V. CONCLUSION AND OUTLOOK

The recent reform of the German fiscal equalisation system is a mystery. After the parliamentary adoption in summer 2017, many observers are perplexed and amazed. A classification of this reform, or even an explanation in using relevant federalism theories, does not seem to be possible at this point in time. Even though a “decline in German federalism” has long been deplored, it is unmistakable that the recent reform will accelerate the trend towards centralization and verticalization in favour of the *Bund*. In addition, various elements of the reform aim to foster a “control federalism” (Scheller 2015). The status of the Stability Council will be enhanced, the budget system of the *Bund* and the *Länder* will be further harmonised and the auditing rights of the Federal Audit Office extended. The federal government will only fund “restructuring grants” (“Sanierungshilfen”) for the most indebted states of Bremen and Saarland in return for strict consolidation obligations. The general financial autonomy of the *Länder* and municipalities was not strengthened by an adjustment of their shares of the total tax revenues. Instead, federal transfers like “block grants” in the USA – limited in time and for specific purposes – are gaining more weight. At the same time, new obligations to provide evidence and audit rights of the *Bund* are laid down by law. In this way, the *Länder* will continue to reduce their last remaining leeway. Though, the municipalities might benefit from this development in the long term. They could possibly position themselves more and more strongly as direct partners of the *Bund*.

The price that the *Länder* are paying for this fiscal equalisation reform is high. Various calculations have been made to show that the result achieved so far could easily have been reached in the existing structures of the fiscal equalisation system, which will remain in force until the end of 2019 (Lenk; Glinka 2016). Such a far-reaching constitutional reform would therefore not have been necessary. In a way, the reform also demonstrates a reckless handling of the constitution. This has been cultivated under the grand coalition of CDU/CSU and SPD. The Basic Law is supposed to provide a stable framework for everyday political business. The massive encroachments on the constitution and the existing financial equalisation system are also problematic for another reason: if the new Fiscal Equalisation Act should – as in the past – again become the subject of political disputes, including proceedings before the Federal Constitutional Court, it is not yet possible to foresee how the Supreme Court will behave. Since the institutionalization of the fiscal equalisation system in the Basic Law 60 years ago, the Constitutional Court has established a consistent jurisprudence with four fundamental judgments. It is unlikely that the legal principles formulated this way will be applied in the same way of the interpretation of the new fiscal equalisation system. This creates new uncertainties for the *Länder*.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

The new Article 143f BL shows how much the constitution has become overburdened with detailed regulations that would have been previously laid down in simple federal laws. It stipulates that the “financial equalisation between the *Bund* and the *Länder*” shall cease to apply “if, after 31 December 2030, the Federal Government or at least three *Länder* together have called for negotiations on a reorganisation of the federal financial relations” (own translation). In addition, another condition must be fulfilled: “no legal reorganization of the federal financial relations must have entered into force” until “five years after notification of the federal government’s request for negotiation or the request of the states to the Federal President”. In fact, this means that a new reform of the fiscal equalisation system would not be possible again until 2031 at the earliest. The states – including the donor states – thus commit themselves to a form of “federal-self-restraint”. If they take this self-commitment seriously, they would actually have to exercise restraint in terms of both, procedural policy and verbal reluctance in the sense of a “pacta-sunt-servanda” logic.

However, federal fiscal equalization arrangements are always temporary rules that have to be renegotiated periodically by the federal partners. The new regulation that has now been found establishes a static structure that is contrary to the natural dynamics of federal systems. Apparently, however, the new Article 143f BL shall shield a further system of rules of the financial constitution from politically motivated access by the *Bund* and the *Länder*. As in other controversies, the *Länder*’s prime ministers have opted for a “de-politicization strategy” with which – completely unusual and without precedent – the otherwise unpolitical office of the Federal President becomes involved to reconcile possible conflicts between the *Bund* and the *Länder*. It seems like this way the almost ritualized negotiation practice of mutual accusations between donor and recipient states as well as the time-consuming appeals to the Federal Constitutional Court shall be left behind.

Ultimately, the new Article 143f BL is a response to the complaint about the alleged susceptibility of the system to disputes, which is repeatedly brought forward not only in the academic but also in the political discourse. However, the constitutional safeguarding of detailed financial policy regulations of this kind is also an expression of mutual political mistrust between the federal partners. The fact that negotiations of this kind are becoming increasingly protracted and tying up the respective capacities of the *Länder* is based not least on the political constellation of interests, which has become considerably more heterogenous in recent years due to the increased fiscal disparities and an increase in the party-political heterogeneity of government coalitions at the states level.

Past experience has shown that a ten-year period of validity of the equalization system does not seem very realistic since it cannot adequately take into account the dynamic adjustment requirements of federal financial distribution systems (Adelberger 2001). On the one hand, the sequences in reforming the fiscal equalisation system have become ever shorter over the decades (1948, 1955, 1986, 1992, 1999, 2005, 2017) (Renzsch 1991). On the other hand, the donor states in particular have already voiced harsh criticism of the regulatory framework, which they themselves have negotiated, a few months after the last reform came into force on 1 January 2005. The fact that the federal financial relations were made to a subject of a Federalism Commission II in 2006, after the essential regulatory systems of the financial constitution had in fact already been reorganized to corresponding reforms beforehand, was not least due to this criticism – even if (for obvious reasons) the financial equalisation between the *Bund* and the *Länder* themselves was not finally made available again in the Commission’s deliberations.

The reform of the fiscal equalization system, on which the federal and state governments have now been decided upon, appears once again symptomatic for an “exhausted federalism” – an increasingly technical debate in which the socio-political integration

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

functions that the federal system is actually supposed to fulfil are hardly ever explicitly discussed (Lehmbruch 2000: 71; Scheller 2015). Such a discourse may be difficult in the context of financial equalisation negotiations, which are naturally characterised by complex and technical issues. Despite all political opportunities, however, the material structure of the constitutional and simple legal provisions on fiscal equalisation should at least meet certain minimum requirements and legal principles. This includes the clarity of standards, transparency, systemic justice and consistency. A large number of the regulations that have now been found meet these principles only conditionally. The recent reform shows that Germany is missing a permanent exchange forum for self-assurance of the functions and the achievement of goals of federal equalization. It remains to be seen to what extent the new Bundestag, which was elected on 24 September 2017, will find the power to initiate a corresponding discussion.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAPHY**

- ADELBERGER, Karen (2001), "Federalism and Ist Discontents: Fiscal and Legislative Power-Sharing in Germany, 1948-1999", in: *Regional and Federal Studies*, 11:2, pp. 43-68.
- BENZ, Arthur; SONNICKSEN, Jared (2017), "Advancing Backwards: Why Institutional Reform of German Federalism Reinforced Joint Decision-Making", in: *Publius: The Journal of Federalism*, pp. 1-26.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2017), "Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2016", in: *Monatsbericht des BMF*, März 2017, Berlin, Spp. 28-32.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2017a), "Die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im Haushaltsjahr 2016", in: *Monatsbericht des BMF*, Januar 2017, Berlin, S. 40-44.
- HENNEKE, Hans-Günter (2017), *Stellungnahme zur Anhörung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems am 06.03.2017*, Berlin 23. Februar 2017.
- HENNEKE, Hans-Günter (2017a), "Der Entwurf eines Art. 104c GG: Ein Sündenfall in der bundesstaatlichen Finanzverfassung", in: JUNKERNHEINRICH, Martin; KORIOTH, Stefan; LENK, Thomas; SCHELLER, Henrik; WOISIN, Matthias (Hg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2017*, Berlin, pp. 361-384.
- JEFFERY, Charlie (2003), "Cycles of Conflict: Fiscal Equalization in Germany", in: *Regional and Federal Studies*, 13:4, pp. 22-40.
- JUNKERNHEINRICH, Martin; KORIOTH, Stefan; LENK, Thomas; SCHELLER, Henrik; WOISIN, Matthias (Hg.) (2016), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2016-1*, Berlin.
- KORIOTH, Stefan (2017), "Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung vom 13. Februar 2017 zu einem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes", *Bundestags-Drucksache 18/11131*, München, 16. März 2017.
- LENK, Thomas; GLINKA, Philipp (2016), "Die „unvollkommene Reform“? Das Verhandlungsergebnis der Länder zwischen politischem Pragmatismus und finanzwissenschaftlichem Anspruch", in: Junkernheinrich, Martin; Lange Joachim (Hg.) 2016: *Föderale Finanzbeziehungen unter Druck. Von der Flüchtlingspolitik bis zur Reform des Länderfinanzausgleichs*, Loccumer Protokolle 14/16, pp. 169-188.
- LEHMBRUCH, Gerhard (2000), "Bundesstaatsreform als Sozialtechnologie? Pfadabhängigkeit und Veränderungsspielräume im deutschen Föderalismus", in: *Jahrbuch des Föderalismus 2000: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Publisher: Nomos Verlag, Editors: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, pp. 71-93.
- RENZSCH, Wolfgang (1991), *Finanzverfassung und Finanzausgleich*, Bonn: Verlag J. H. W. Dietz Nachf.
- SCHELLER, Henrik (2015), "Der „erschöpfte“ Föderalstaat. Diskrepanzen zwischen Reformdebatte und Verfassungsrealität im deutschen Bundesstaat", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Heft 28-30/2015.
- SCHELLER, Henrik (2005), *Politische Maßstäbe für eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*. Berlin: Freie Universität, Dissertation. In: Reihe „Forum Öffentliche Finanzen“. Lüdenscheid: Analytica Verlagsgesellschaft.
- SCHELLER, Henrik; SCHNEIDER, Stefan (2017), *KfW-Kommunalpanel 2017*, Frankfurt am Main. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LA REFORMA DEL SENADO DE CANADÁ COMO VÍA DE MEJORA DE LA
CALIDAD DEMOCRÁTICA Y LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL¹****por Francisco Javier Romero Caro**

Universidad del País Vasco

RESUMEN

El Senado de Canadá fue concebido como una cámara de segunda lectura a semejanza de la Cámara de los Lores británica. Sin embargo, la configuración federal de Canadá provocó que ya en los primeros años de la Confederación surgieran críticas sobre su incapacidad para actuar como cámara de representación territorial. Este texto pretende analizar las características del nuevo sistema de selección puesto en marcha por el ejecutivo de Trudeau para paliar estas deficiencias y mejorar la reputación, legitimidad y transparencia del Senado a ojos del electorado.

ABSTRACT

The Senate of Canada was conceived as a second reading chamber similar to the British House of Lords. However, already in the early years of the Confederation the chamber was criticized because of its inability to act as a territorial representation. This text aims to analyse the characteristics of the new selection system put in place by Trudeau's executive to improve the reputation, legitimacy and transparency of the Senate.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

A pesar de ser una democracia consolidada, Canadá no ha escapado al creciente proceso de deslegitimación de las instituciones públicas, siendo el Senado la institución más afectada dado su carácter anacrónico. Esta pérdida de legitimidad del Senado a ojos de los ciudadanos ha acrecentado las dudas sobre su funcionamiento interno y sobre su función constitucional como instrumento a través del que articular la participación provincial en el nivel federal, poniendo en entredicho la propia existencia de la institución. Con el objetivo de revertir esta creciente deslegitimación, en los últimos años han sido abundantes las propuestas de reforma sin que la mayor parte de ellas hayan llegado a materializarse². La reforma impulsada por el gobierno de Trudeau, la cual se articula exclusivamente a través de normas infraconstitucionales, tiene el doble objetivo de mejorar la calidad democrática del Senado así como su representatividad territorial. Estos dos valores se retroalimentan dado que mejorar la calidad democrática en la Cámara Alta mediante la implementación de un proceso transparente y abierto de nombramiento de senadores reforzaría la legitimidad de la cámara y ayudaría a potenciar la participación de las provincias en el nivel federal.

II. EL NUEVO SISTEMA DE SELECCIÓN DE SENADORES**1. Características generales**

Entre las propuestas tendentes a regenerar la democracia esbozadas por el Partido Liberal durante la campaña de las elecciones federales de 2015, la reforma del Senado se configuraba como el eje principal (Liberal Party of Canada, 29). A finales de dicho año el gobierno de Trudeau concretó sus planes de reforma, la cual se limitaba al proceso de selección de senadores. De esta manera anunció la creación de un organismo independiente, el *Independent Advisory Board on Senate Appointments*, encargado de supervisar los posibles candidatos y proponer al Primer Ministro aquellos que considere idóneos. Las propuestas que realice el organismo consultivo no son vinculantes, siendo el Primer Ministro libre de elegir a quien desee, de manera que la reforma no requería de modificación constitucional alguna pues el sistema de designación por parte del Gobernador General a propuesta del Primer Ministro recogido en el artículo 24 de la Constitución 1867 sigue formalmente vigente. Este organismo está compuesto por tres miembros permanentes designados por el gobierno federal –cuyo mandato es de dos años renovables– y dos nombrados por la provincia a la que corresponda la vacante a cubrir –los cuales desempeñan el cargo por un año con posibilidad de renovación–, de manera que por primera vez hay un cierto grado de participación provincial en el proceso.

El principal objetivo de la reforma consistía en transformar un Senado dominado por la disciplina de partido, que replica la dinámica gobierno-oposición de los Comunes, en una cámara independiente que devuelva credibilidad a la misma y potencie su función de cámara de reflexión sin descuidar la representación regional y de los intereses de las minorías. Con dicho fin, el gobierno planeaba basar los nombramientos exclusivamente en criterios de mérito y capacidad dejando los intereses partidistas al margen. Para demostrar que se reúnen dichas capacidades los candidatos deben acreditar su experiencia en alguno de los siguientes campos: a) actividad legislativa o de servicio público a nivel federal o territorial/provincial b) defensa de los intereses de una comunidad minoritaria,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

ya sea por razón étnica, indígena o lingüística c) demostrar una reconocida competencia y desempeño en su profesión o campo de experiencia.

2. Medidas destinadas a mejorar la calidad democrática**i. Participación pública**

La reforma tenía entre sus objetivos el acercamiento de la Cámara Alta a la ciudadanía, con el fin de reducir la desafección hacia la misma generada por los escándalos que la han asolado en los últimos años. Sin embargo, la existencia de numerosas vacantes que debían ser cubiertas con urgencia para asegurar el correcto funcionamiento de la institución, así como la necesidad un lapso de tiempo para implementar el nuevo sistema, provocaron que el gobierno se viera obligado a diseñar una fase transitoria en la que la postulación pública se vería sustituida por una ronda de consultas con organizaciones sociales, siendo estas las encargadas de proponer candidatos.

Una vez transcurrida esta fase, se ha articulado un sistema de participación pública por el cual cualquier ciudadano puede presentar su candidatura ante el organismo independiente para ser designado senador. Para participar en el mismo únicamente es necesario presentar un currículum, tres cartas de recomendación y prestar consentimiento para que investiguen los antecedentes penales del candidato. Este nuevo sistema supone la introducción de un mecanismo de participación popular, que democratice el proceso de designación y lo acerque a la ciudadanía. La apertura del sistema de designación es especialmente relevante en términos de calidad democrática y transparencia pues supone, en cierto modo, dar voz al electorado, atenuando la disfuncionalidad resultante de la imposibilidad de juzgar el desempeño de los senadores dada la inexistencia de mecanismos para el cese o la revocación del mandato de estos.

ii. Aumento de la independencia y de la transparencia

Con la finalidad de aumentar la independencia y la transparencia del proceso de nombramiento, el gobierno ha introducido algunos requisitos adicionales a los constitucionalmente exigibles para poder acceder a la condición de senador³. Dichos requisitos son expresión de los valores que el gobierno pretende implementar con el objetivo de revitalizar la institución y recuperar el prestigio perdido.

a. Independencia política

La independencia política es el primero de los factores novedosos que el gobierno desea introducir con la reforma, reforzando el papel de cámara de reflexión que el Senado tiene atribuido constitucionalmente, poniendo fin a la relación de dependencia que existía entre los senadores y el Primer Ministro que los nombraba. Históricamente, los nombramientos de senadores se han basado en criterios estrictamente políticos, siendo frecuentemente utilizados para recompensar la fidelidad hacia el partido gobernante. Debido a ello era habitual que los nombramientos recayeran en candidatos derrotados en otros procesos electorales. Prueba de ello es el hecho de que el número de senadores con una afiliación política diferente a la del partido que los nombró es muy reducido⁴.

3. Los senadores deben ser mayores de 30 años, así como disponer de 4000\$ tanto en efectivo como en propiedades en su provincia de adscripción, en la cual debe estar fijada su residencia.

4. En el periodo comprendido entre 1963 y 2015 únicamente 12 de los 342 senadores nombrados se integraron en el grupo de un partido diferente al del que los nombró, siendo 7 nombrados por P.E. Trudeau y 5 por Martin. Por su parte, 7 senadores decidieron no adscribirse a ningún grupo.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

b. Aumento de la ética e integridad

El pretendido aumento de la ética y la integridad de los senadores persigue restaurar el crédito perdido por el Senado en los últimos años debido a los numerosos escándalos que han asolado la institución. Escándalos como el *Senategate*⁵ o la detención de algunos senadores por delitos privados han proyectado una imagen de opacidad hacia el exterior, que el gobierno liberal pretende corregir.

Esta imagen negativa se ve reforzada por la inexistencia de mecanismos para censurar la conducta de los senadores y removerlos de su cargo, salvo en el caso de las circunstancias tasadas recogidas en el artículo 31 de la Constitución de 1867. Estas circunstancias –a excepción del hecho de no presentarse a dos periodos de sesiones consecutivos– son ajenas a la ética e integridad del senador en el desempeño de su cargo pues hacen referencia a aspectos como la condena por traición, la insolvencia, o la defección a una potencia extranjera. Por lo tanto, la inexistencia de mecanismos para juzgar el desempeño de los senadores una vez nombrados, hace necesario reforzar el control de la ética e integridad de los mismos con el objetivo de evitar malas praxis futuras que deriven en un descrédito mayor hacia la labor de la Cámara Alta.

c. Búsqueda de la igualdad

Por su parte, la búsqueda de la igualdad de género o por razones de pertenencia a comunidades minoritarias va en consonancia con el rol del Senado como cámara de representación de los intereses de las comunidades minoritarias o tradicionalmente infrarrepresentadas⁶. La protección de las minorías es una cuestión de especial trascendencia en una sociedad multicultural como es la canadiense, siendo la misma un principio constitucional básico desde los orígenes de la Confederación⁷.

La representación de los colectivos tradicionalmente infrarrepresentados –mujeres, primeras naciones, minorías étnicas y/o lingüísticas, discapacitados etc.– es una de las grandes ventajas del sistema de designación dado que la posibilidad de que un miembro de estos colectivos sea designado es mayor que la de ser elegido en unos comicios (Carbert, 2009: 153-165). Esta filosofía parece ser compartida por el ejecutivo de Trudeau, el cual apuesta por dar mayor peso en el proceso de nombramiento de nuevos senadores a estos colectivos para así aumentar la pluralidad del Senado. De esta manera, se potenciaría el rol de la Cámara Alta como garante de los intereses de las comunidades minoritarias, orientando su acción legislativa hacia dicho fin. Este ha sido el caso de la reforma de la *Indian Act*, donde el Senado introdujo numerosas enmiendas con el objetivo de evitar la discriminación por razón de sexo a la hora de registrarse como miembro de una comunidad aborigen, si bien estas fueron finalmente derrotadas en los Comunes⁸.

d. Bilingüismo

Íntimamente relacionada con la característica anterior se encuentra el deseo gubernamental de que la mayor parte de los candidatos sean bilingües. El bilingüismo será considerado como un mérito adicional, no siendo obligatorio, pero si

5. Este nombre alude a una serie de gastos irregulares realizados por varios senadores, los cuales simulaban residir en su provincia de adscripción cuando realmente lo hacían en Ottawa, cobrando ayudas para vivienda por ello.

6. La idea de buscar dicho fue adoptada por Trudeau como principio inspirador a la hora de conformar su gabinete ministerial buscando la paridad entre hombres y mujeres así como incorporando representantes de varios colectivos minoritarios como inmigrantes, discapacitados, primeras naciones o minorías religiosas.

7. *Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 SCR 217, párrafos 79-82.

8. Debates of the Senate - 1st Session, 42nd Parliament, Volume 150, Issue 126, pp. 3192-3202.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

deseable. Esta idea persigue reforzar la condición bilingüe de Canadá contenida en el artículo 16.1 de la Constitución de 1982, así como dar voz en el Senado a las comunidades lingüísticas minoritarias que existen en la federación. El fomento del bilingüismo pretende consolidar a Canadá como una federación completamente bilingüe, compensando el déficit existente en los Comunes, donde la mayor parte de los diputados son exclusivamente anglófonos. La idea de asegurar la representación de las minorías lingüísticas en el Senado está presente en el diseño constitucional, al dividirse los senadores de Quebec en distritos con el objetivo de asegurar la presencia de senadores anglófonos en representación de dicha provincia. Como destaca Kunz (1965: 46-47), la designación de senadores pertenecientes a una minoría lingüística ha sido un principio inspirador presente desde los primeros años de la Confederación como reconocimiento a su importante labor en la sociedad canadiense.

iii. Concreción del requisito de residencia

Esta reforma también ha concretado y acotado el significado del término residencia al que se hace referencia en el artículo 23.5 de la Constitución de 1867. La ambigüedad de este término y el poco control ejercido por la Cámara Alta contribuyeron al escándalo del *Senategate* antes reseñado. Con el objetivo de evitar nuevos episodios de mala praxis el gobierno ha definido la residencia como el lugar donde el candidato ha residido de manera permanente durante los dos años previos al nombramiento, debiendo aportar prueba documental de la misma. Esta regla general se ve exceptuada para aquellas personas que hayan interrumpido su residencia por razones laborales o educativas, siempre que acrediten su voluntad de retornar a su provincia con anterioridad al nombramiento⁹. Estas nuevas reglas pretenden clarificar la noción de residencia y evitar problemáticas en el cobro de ayudas de vivienda. La novedad más importante consiste en introducir el concepto de residencia habitual, vínculo que se genera durante un periodo de dos años, de manera que no puede esgrimirse residencias vacacionales o temporales tales como cabañas en el campo o refugios de pesca o caza.

3. ¿Una reforma exitosa?

Desde su anuncio, la reforma ha generado interrogantes sobre su funcionamiento en la práctica así como sobre si realmente contribuiría a mejorar el funcionamiento de la institución.

a. La cuestión de la representación territorial

La configuración del Senado, a medio camino entre la tradición británica de cámara de enfriamiento y segunda lectura y la estadounidense de cámara de representación del segundo nivel de gobierno (Ajzenstat, 2003: 3-4), supuso que desde sus primeros años de funcionamiento se cuestionara su capacidad para actuar como cámara de representación territorial. Este déficit de representación territorial se intentó corregir mediante el nombramiento como senadores de integrantes de los poderes legislativo o ejecutivo de las provincias. Ello permitía ampliar la representación provincial en el nivel federal, convirtiéndose el Senado en el nexo de unión entre los dos niveles de gobierno. Sin embargo, con el paso del tiempo el carácter político de los nombramientos pasó a ser el rasgo predominante de los mismos, dejándose de lado las consideraciones relativas a la representación provincial.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

La presencia en el *Independent Advisory Board on Senate Appointments* de dos miembros nombrados por la provincia a la cual pertenece la vacante a cubrir supone un salto cualitativo pues por primera vez los gobiernos provinciales tendrán cierta capacidad de influencia sobre el proceso de nombramiento. Dado que el sistema de partidos a nivel provincial difiere ampliamente del imperante a nivel federal, este hecho es de especial relevancia cuando la vacante pertenece a una provincia cuyo gobierno es de un color político diferente al del gobierno federal, pues permite asegurar que las principales sensibilidades políticas de la provincia en cuestión se encuentren representadas¹⁰. Sin embargo, esta participación provincial en el proceso de selección de senadores no parece haber tenido grandes efectos, dado que los nuevos senadores se han mostrado reacios a colaborar con los ejecutivos provinciales, no siendo los mismos un vehículo para defender los intereses provinciales en el nivel federal.

Otro factor que ha contribuido de forma importante al debilitamiento del papel del Senado como cámara de representación territorial ha sido la férrea disciplina de partido imperante en Canadá. Esta idea está en consonancia con el pensamiento de Linz (1999: 10), el cual consideraba que los senados territoriales pierden eficacia cuando están articulados por un sistema de partidos nacional. En el Senado canadiense los senadores se agrupan por afiliación política, dejando de lado cualquier consideración relativa a la adscripción provincial o regional de los mismos¹¹. A pesar de que esta parecía ser la intención del ejecutivo, dicho aspecto no ha variado con la reforma, pasando los nuevos senadores a agruparse como independientes sin que se hayan creado *caucus* provinciales, lo cual es posible tras una reciente reforma del reglamento de funcionamiento de la Cámara Alta¹².

Tras un primer año de funcionamiento no se evidencian grandes cambios en la dinámica del Senado en lo relativo a su papel como cámara de representación territorial, aunque sí se detectan algunos avances. Los nuevos senadores han mostrado un mayor interés en la defensa de los intereses provinciales que sus predecesores, en particular a la hora de controlar la labor del gobierno, si bien la mayor parte las preguntas continúan siendo monopolizadas por los senadores conservadores, los cuales siguen fieles a la disciplina de partido. Entre los senadores independientes es frecuente la demanda de información sobre proyectos de naturaleza local –como la mejora de instalaciones ferroviarias–, en los territorios a las que representan. A pesar de ello, la mayoría ha orientado su acción hacia causas de interés general pancanadiense, las cuales suelen tener conexión con su trayectoria profesional previa a desempeñar la labor de senador.

b. Calidad democrática y papel de las minorías

Hasta el verano de 2017 Justin Trudeau ha nombrado a veintiocho senadores, restando siete vacantes todavía por ser cubiertas. A excepción de los siete primeros nombramientos realizados durante el periodo transitorio, los restantes se han producido tras un proceso de postulación pública abierto a todos aquellos canadienses que cumplieran los requisitos anteriormente descritos. Esta apertura del procedimiento ha aumentado

10. Esta influencia provincial sobre el proceso de nombramiento debería contribuir a evitar situaciones donde los senadores que representaban a una provincia eran abiertamente contrarios a las políticas y demandas del gobierno de la misma, actuando como meros delegados del gobierno federal en la Cámara Alta. Es importante resaltar que pese a haber gobernado en reiteradas ocasiones la provincia de Quebec, el Partido Quebequés nunca ha tenido ningún representante en el Senado. Esta situación también ha afectado al NDP el cual no ha tenido senadores pese a haber gobernado en provincias como Ontario, Columbia Británica o Manitoba.

11. Esta posibilidad ha sido analizada por los senadores Kirby y Segal (2016).

12. Esta reforma elimina el requisito de que los integrantes de un *caucus* tengan que pertenecer al mismo partido político y, por tanto, posibilita la agrupación regional de parlamentarios de distinto signo siempre que sean un número de senadores igual o superior a nueve.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

la transparencia del proceso de selección primando el nombramiento de personas de reconocida ética y prestigio profesional –caso de académicos, escritores o activistas sociales–, sobre consideraciones políticas y/o partidistas. A ello ha contribuido el hecho de que, hasta la fecha, el gobierno ha cumplido su promesa electoral y ha nombrado candidatos de entre los propuestos por el *Independent Advisory Board*.

El nombramiento de profesionales de prestigio en sus respectivos campos debe contribuir a incrementar la legitimidad de la Cámara Alta a ojos de la ciudadanía, la cual valoraba negativamente la institución al considerarla opaca y proclive al clientelismo político (Angus Reid Public Opinion, 2016). Aun así, todavía es pronto para determinar si el gobierno ha contribuido a su objetivo, pues la institución se encuentra inmersa en procesos judiciales derivados de los escándalos del *Senategate*.

La representación de los colectivos minoritarios o tradicionalmente infrarrepresentados como es el caso de mujeres, primeras naciones, minorías étnicas y/o lingüísticas, discapacitados etc., ha sido otro de los elementos centrales del nuevo sistema de selección de senadores, teniendo un especial impacto en los nuevos nombramientos¹³. Como se ha mencionado, la consecución de la igualdad de género fue una de las primeras medidas del gobierno de Trudeau, el cual nombró un gabinete paritario. Esta línea ha tenido continuación en el proceso de nombramiento de nuevos senadores, siendo mujeres dieciséis de los veintiocho nuevos senadores, hasta hacer un total de cuarenta y dos, el 43% de la cámara dadas las vacantes actualmente existentes.

En lo referente a las primeras naciones y las minorías étnicas, dos de los nuevos senadores pertenecen a las primeras naciones, un colectivo históricamente marginado e infrarrepresentado, mientras que una es de raza negra. Las minorías religiosas también han visto acrecentada su presencia en el Senado con el nombramiento de un senador sij y otro judío.

El factor lingüístico continúa siendo importante dada la voluntad del gobierno de que todos los nuevos senadores sean funcionalmente bilingües, sin que hasta la fecha dicho requisito haya sido un obstáculo para encontrar candidatos. Resta por ver qué ocurrirá cuando sea necesario nombrar senadores en representación de aquellas provincias o territorios donde el conocimiento del francés es muy minoritario¹⁴. La designación de senadores pertenecientes a las minorías lingüísticas continúa siendo un principio inspirador a la hora de designar senadores, habiendo sido nombrado un senador perteneciente a la comunidad acadiana de Nuevo Brunswick y otro de la minoría francófona de Manitoba, colectivo discriminado durante años por el gobierno de la provincia¹⁵.

La principal novedad en los nombramientos realizados hasta la fecha reside en el nombramiento de una senadora discapacitada –una atleta paralímpica–, así como de cinco senadores nacidos fuera de Canadá –siendo dos de origen indio, uno asiático, otro caribeño, además de una senadora de origen hispano–. Con estos nombramientos el gobierno pretende dar visibilidad y reconocimiento a dos colectivos tradicionalmente infrarrepresentados a nivel político. El caso de los senadores de origen inmigrante es especialmente trascendente en un país donde el 20% de la población ha nacido fuera

13. Para una panorámica sobre la evolución de la composición del Senado en los últimos 40 años vid. Massicotte (2016): 18.

14. En 2011, únicamente el 3,9% de los habitantes de Nunvaut declaraban ser capaces de seguir una conversación en francés, por el 4,6 en Terranova y Saskatchewan.

15. En este sentido vid Reference Re Manitoba Language Rights [1985] 1 S.C.R. 721 en el cual el Tribunal Supremo declaraba el incumplimiento reiterado y sistemático por parte de la provincia en relación con la obligación de publicar los textos legales en lengua francesa.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

de sus fronteras (Statistics Canada, 2011). Con ellos las principales comunidades de origen inmigrante encuentran en el Senado un vehículo a través del cual canalizar sus demandas. Dichos nombramientos también tienen un componente territorial relevante, pues comunidades como la asiática o la caribeña se encuentran concentradas mayoritariamente en una determinada provincia –la Columbia Británica y Quebec, respectivamente–, aspecto que contribuye a potenciar la función del Senado como cámara de representación territorial.

En cuanto a la afiliación de los nuevos senadores, todos se sientan como independientes, con la excepción de Harder el cual no es miembro del grupo parlamentario de los senadores independientes. El senador Harder, el primero en ser nombrado por Trudeau, no pertenece a ningún grupo dado que ejerce como representante del gobierno en el Senado siendo el encargado de defender la posición gubernamental durante el *Question Period* e introducir legislación en la cámara¹⁶.

La condición de independiente de Harder supone una novedad en la política canadiense, pues por primera vez el representante del Gobierno en el Senado no forma parte del partido. De hecho, la tradición marcaba que, con raras excepciones, el representante gubernamental en el Senado formara parte del gabinete del ejecutivo dado que ejercía como representante de este en la Cámara Alta¹⁷. Con el objetivo de compensar esta circunstancia, y así solventar la incógnita que el nuevo modelo generaba en torno a cómo un independiente podía hablar en nombre del gobierno ante la Cámara, el Senado ha ampliado el *Question Period* invitando en algunas ocasiones a ministros para que respondan directamente a las preguntas de los senadores (Furey, 2016: 3).

c. Calidad democrática versus eficiencia: la cuestión de la gobernabilidad

El nombramiento de senadores independientes, ajenos a la disciplina de partido, entraña el riesgo de convertir el Senado en una cámara ingobernable donde el gobierno tenga serias dificultades para poder sacar adelante su agenda legislativa. Ello podría llevar a una situación donde la legislación aprobada en los Comunes se viera truncada por una cámara no electa como el Senado, suscitando problemas de gobernabilidad dado el bicameralismo cuasi-perfecto imperante en Canadá¹⁸.

La actividad legislativa del gobierno de Trudeau en sus primeros dieciocho meses ha sido considerablemente menor que la del anterior gobierno de Harper en el mismo periodo, el cual aprobó 83 textos legislativos por 36 del gobierno actual¹⁹. Ante esta evidencia surge la duda de si puede atribuirse esta menor actividad legislativa a las reformas llevadas a cabo recientemente. En otras palabras, ¿suponen los senadores independientes un riesgo para la gobernabilidad de Canadá o, por el contrario, su pretendida independencia no se ve reflejada a la hora de votar los proyectos del ejecutivo?

Tras casi diez años de gobierno de conservador, esta formación gozaba de una holgada mayoría en la Cámara Alta. Este hecho se ha ido revirtiendo con los nuevos

16. Harder cuenta con otros senadores que le ayudan a la hora de realizar su trabajo, denominados facilitadores, los cuales tampoco se encuentran afiliados a ningún grupo parlamentario.

17. Esta circunstancia no se produce desde 2013 pues, con el objetivo de distanciarse de los escándalos que afectaban a la Cámara Alta, Stephen Harper decidió que el representante del gobierno en el Senado no formara parte de su gabinete.

18. Sobre el rol del Senado en el sistema constitucional canadiense vid. Hogg (2009): 9-22; Monahan (2013): 87-91.

19. Comparación entre los textos que han recibido sanción real en la primera sesión de los Parlamentos 41 y 42. Datos extraídos de LEGISinfo a 7 de septiembre de 2017 (<http://www.parl.ca/LegisInfo>).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

nombramientos, estando el Senado integrado actualmente por 36 conservadores, 36 independientes –tanto los nuevos senadores como algunos que han renunciado a su afiliación previa–, 16 liberales²⁰ y 7 senadores no adscritos²¹. Mientras que los senadores conservadores siguen fieles a la disciplina de partido, los liberales no están formalmente afiliados al Partido Liberal dado que fueron expulsados del mismo en 2014 con el objetivo de aumentar la independencia del Senado. Este hecho hace que no estén sometidos a la disciplina de partido y, en consecuencia, no repliquen el patrón de voto de sus homólogos en los Comunes.

Desde que Harder tomó posesión como líder gubernamental en el Senado los senadores conservadores se han opuesto al mismo el 75% de las ocasiones²². Teniendo en cuenta este factor, el gobierno de Trudeau necesita el concurso de los senadores liberales y de la mayor parte de los independientes para asegurar que sus proyectos salgan adelante en caso de una oposición unánime por parte los senadores conservadores. Esta necesidad pone de manifiesto la especial relevancia del rol que adopten los senadores independientes pues su grado de coincidencia con el gobierno será decisivo a la hora de aprobar cualquier texto legislativo, teniendo un impacto directo sobre la gobernabilidad.

Si se analiza el comportamiento de los senadores independientes se observa que esa supuesta independencia se torna en una alta afinidad con el gobierno a la hora de votar. Los independientes nombrados por Trudeau han votado con el gobierno el 94,5% de las veces, cifra que se reduce al 87,7% en el caso de los senadores independientes nombrados por anteriores Primeros Ministros. En un claro contraste, los senadores liberales votan con Harder el 78,5% de las veces. Si bien esta cifra puede parecer alta, la misma muestra una elevada disensión por parte de estos senadores; especialmente si se compara con los Comunes, donde la disciplina de partido es muy elevada gracias a la labor del *whip*, habiendo el diputado liberal más díscolo votado con el gobierno en el 87% de las ocasiones²³. Esta alta coincidencia con el representante gubernamental muestra que la pretendida independencia de los nuevos senadores no es tal a la hora de votar dado que en la mayoría de las ocasiones lo hacen con el gobierno. Este hecho está probablemente relacionado con el dominio federal del nuevo sistema de nombramientos, el cual redundo en que los nuevos senadores tengan unos postulados ideológicos cercanos a los del ejecutivo.

A pesar de ello, no puede afirmarse que hasta la fecha esta esté siendo una legislatura cómoda para el gobierno en la Cámara Alta. El nuevo sistema de nombramientos ha aumentado la incertidumbre en el resultado de las votaciones dada la falta de una mayoría gubernamental en la cámara, aspecto que se ha visto reforzado por la actitud de los senadores liberales los cuales se han mostrado poco colaboradores con el gobierno en determinadas ocasiones. Esta conflictividad fue especialmente reseñable en torno una serie de provisiones legislativas destinadas a la creación de un banco federal de infraestructuras contenidas en la ley de presupuestos.

Los efectos negativos para la gobernabilidad de Canadá que tendría la oposición del Senado a las normas aprobadas por los Comunes parecen haber pesado en la decisión de los senadores independientes con la retirada de las enmiendas planteadas. Este hecho se ha

20. Formalmente los antiguos senadores liberales se sientan como independientes-liberales tras ser expulsados del *caucus* del partido en enero de 2014.

21. A octubre de 2017 restan 10 vacantes por ser cubiertas hasta completar los 105 integrantes de la Cámara.

22. Datos compilados por Éric Grenier para CBC, disponibles en <http://www.cbc.ca/news/politics/grenier-senators-votes-1.4162949>.

23. El historial de voto de Nathaniel Erskine-Smith puede consultarse en [https://www.ourcommons.ca/Parliamentarians/en/members/Nathaniel-Erskine-Smith\(88687\)/Votes](https://www.ourcommons.ca/Parliamentarians/en/members/Nathaniel-Erskine-Smith(88687)/Votes)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

repetido en otras ocasiones durante la legislatura, cuando el Senado retiró sus enmiendas tras que estas fueran rechazadas por los Comunes como ocurrió con la *Indian Act*.

El conflicto originado en torno a la ley de presupuestos y la posterior renuncia de los senadores independientes a proseguir con su postura inicial son muestras del delicado equilibrio de gobernabilidad existente en el Senado tras la reforma. La pretendida independencia de los senadores se ve menoscabada por el hecho de que carecen de legitimidad democrática directa, imposibilitando que ejerzan su labor con total autonomía. En los casos de enfrentamiento los senadores independientes parecen haber optado por acabar transigiendo y aceptarlo aprobado en los Comunes, renunciado a ejercer su labor de control para así evitar situaciones de bloqueo entre las dos cámaras legislativas y, por ende, a su pretendida independencia con respecto al gobierno.

III. CONSIDERACIONES FINALES

La reforma impulsada por Trudeau se ha caracterizado por ser poco ambiciosa, dado el rechazo gubernamental a emprender cualquier medida que conllevara una reforma constitucional, incluidas aquellas que puede ser aprobadas unilateralmente por el parlamento federal como es la eliminación de los requisitos económicos²⁴. Por ello, la reforma se ha limitado a pequeños cambios en el proceso de selección de senadores. La creación de un organismo independiente encargado de la propuesta de candidatos ha permitido introducir tímidamente la participación provincial en el proceso. A pesar de ello, el procedimiento continúa dominado por el ejecutivo federal dada su mayoría en el mismo. Además, la decisión final corresponde al Primer Ministro, si bien no parece posible su rechazo a los candidatos propuestos por el organismo independiente, pues ello comprometería la viabilidad y credibilidad del nuevo sistema.

Los criterios de selección para valorar a los posibles candidatos están estrechamente relacionados con las funciones encomendadas constitucionalmente al Senado y, claramente, tienen la finalidad de intentar restaurar la imagen pública de la institución a ojos de la ciudadanía tras los episodios negativos que han afectado a la misma. La independencia política y la trayectoria profesional son los valores sobre los que se quiere construir esta nueva Cámara independiente. A pesar de ello, el funcionamiento del nuevo sistema demuestra que dicha independencia política es solo parcial pues, hasta la fecha, todos los nombramientos han recaído sobre personas ideológicamente afines al gobierno de Trudeau, suscitando dudas sobre si los nuevos senadores son realmente independientes.

La participación provincial en el sistema de selección no se ha traducido en cambios significativos en el funcionamiento del Senado, no evidenciándose mejoras en términos de representación territorial. Continúan sin articularse mecanismos que sirvan para permitir la participación de las provincias en las instituciones federales a través de la Cámara Alta, no habiéndose materializado ningún avance con el nuevo sistema de selección.

Una de las novedades más destacadas que ha traído el nuevo sistema ha sido el aumento de la transparencia a la hora de realizar los nombramientos acercando el proceso de

24. Esta reforma podría ser aprobada unilateralmente por el Parlamento federal siguiendo el procedimiento del artículo 44 de la Ley Constitucional de 1982 para todas las provincias salvo Quebec, debido a que los preceptos relativos a la misma forman parte de la Constitución provincial y su reforma es competencia de la Asamblea Nacional de Quebec. Ambas cuestiones fueron ratificadas por el Tribunal Supremo en el *Reference re Senate Reform*, 2014 SCC 32, pp. 709-10.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

selección a la ciudadanía. El nivel intelectual y profesional de los nuevos senadores ha contribuido a iniciar un proceso de mejora de la reputación de la institución, si bien aún es pronto para saber si se conseguirá restaurar la deteriorada imagen de la misma. La mejora de la representación de los colectivos minoritarios o infrarrepresentados ha sido otro de los avances del nuevo sistema. La disminución de la brecha de género y la entrada de representantes de las principales comunidades minoritarias ha contribuido a que el Senado represente de manera fiel la diversidad de Canadá dando cabida todas opciones políticas y sociales, teniendo como resultado un enriquecimiento de la actividad legislativa. Especialmente relevante ha sido el nombramiento de representantes de las Primeras Naciones, las cuales han sufrido una discriminación institucional durante siglos, la cual ahora comienza a investigarse. La entrada de senadores nacidos fuera de Canadá supone reconocer la importancia de la inmigración en el Canadá moderno dotando a estas comunidades de un instrumento a través del que transmitir sus reivindicaciones.

En lo relativo a la gobernabilidad, la reforma ha aumentado la incertidumbre dada la ausencia de disciplina de voto, poniendo en riesgo la aprobación de las iniciativas gubernamentales a pesar de la holgada mayoría liberal en los Comunes. Este aspecto puede suscitar problemas de legitimidad al oponerse una cámara designada a una elegida directamente por los ciudadanos. La citada incertidumbre parece haber sido un factor que haya contribuido a la reducción de la actividad legislativa durante la primera mitad de la legislatura. A pesar de ello, hasta la fecha, la falta de legitimidad democrática directa parece haber pesado sobre los senadores independientes, los cuales han evitado un enfrentamiento con el gobierno cambiando el sentido de su voto a última hora para coincidir con el representante gubernamental. Esta afinidad en el voto suscita dudas sobre si realmente se ha producido un aumento de la independencia de la cámara, o si no estamos ante más que un cambio estético.

La prueba de fuego del nuevo sistema se producirá cuando se produzca un cambio de partido gobernante. En este momento comprobaremos si los senadores hacen gala de su renovada independencia o si regresan los enfrentamientos partidistas de atañ. El éxito del nuevo sistema depende del compromiso de todos los actores implicados, pues basta la negativa de uno de ellos para comprometer la viabilidad futura de las reformas aprobadas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- AJZENSTAT, J. (2003), “Bicameralism and Canada’s Founders: The origins of the Canadian Senate”, en: JOYAL, S. (ed.): *Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew*, MGQUP, Montreal & Kingston, pp. 3-30.
- CARBERT, L., (2009), “What Does Bill C-20 Mean for Women? ”, en: SMITH, J. (ed.): *The Democratic Dilemma*, MGQUP, Kingston, pp. 153-165.
- FUREY, G. J. (2016), “The New Senate: Still in Transition”, en: *Canadian Parliamentary Review*, 40 (1), pp. 2-5.
- HOGG, P.W. (2009), *Constitutional Law of Canada. 5th edition*, Carswell, Scarborough.
- KIRBY, M. y SEGAL, H. (2016), “A House Undivided: Making Senate Independence Work”, en: *Public Policy Forum*. Disponible en <https://medium.com/@PPForum/b773ad28b786#pxxfjysn>
- KUNZ, F.A. (1965), *The Modern Senate of Canada 1923-1965*, University of Toronto Press, Toronto.
- LINZ, J.J., (1999), “Democracia, multinacionalismo y federalismo, en: *Revista Española de Ciencia Política*”, Vol. 1, No. 1, pp. 7-40.
- MASSICOTTE, L. (2016), “Has the Senate Changed Since the 1980s?: Some Quantitative Indicators”, en: *Canadian Parliamentary Review*, 39 (1), pp. 14-18.
- MONAHAN, P., (2013), *Constitutional Law. 4th ed*, Irwin Law, Toronto.
- ROMERO CARO, F. J. (2016), “Senado y sistema federal en Canadá: ¿imposibilidad de una reforma deseable? “ en: *Revista de Estudios Políticos*, 172, pp. 167-204.

OTRAS FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- ANGUS REID PUBLIC OPINION: “Two-in-three Canadians say the Senate is “too damaged” to ever earn their goodwill” - 3 de mayo de 2016. Disponible en <http://angusreid.org/senate-reform/> - Consultado el 10 de septiembre de 2017.
- GRENIER, É., “Why the Senate is unpredictable — and its independents not so independent”. CBC News – 19 de junio de 2017. Disponible en <http://www.cbc.ca/news/politics/grenier-senators-votes-1.4162949> Consultado el 10 de septiembre de 2017.
- LEGISinfo (<http://www.parl.ca/LegisInfo/Home.aspx>) - Consultado el 11 de septiembre de 2017.
- LIBERAL PARTY OF CANADA, “Real Change. A New Plan for a Strong Middle Class”, 2016.
- STATISTICS CANADA, Canada Census 2011. Disponible en <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=E> Consultado el 10 de septiembre de 2017. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

EL SISTEMA REGIONAL ITALIANO: COMENZAR POR EL SENADOpor **Anna Mastromarino**

Professore Associato di Diritto pubblico comparato, Università di Torino

Esta nota no persigue aportar un análisis completo de la historia regional italiana. No es éste el lugar, ni es esa la intención de quien escribe. Más bien, lo que nos proponemos es trabajar sobre algunos datos para comprender mejor el desarrollo del regionalismo italiano en las últimas décadas y sobre todo para entender mejor algunos de sus límites, que profundizan sus raíces en la historia política del país.

No hay duda que la elección de introducir en la Constitución de 1978 un modelo regional de ordenación territorial fue un acto de determinación por parte del constituyente italiano.

Efectivamente, en aquellos tiempos, no solo hablando de Estado regional no había referencias en las que inspirarse en el contexto europeo, sino que además la única experiencia histórica parecía aconsejar no acercarse demasiado al sistema de descentralización regional, siendo el único caso de cotejo posible aquel de la Segunda República española de 1931.

Quizás por eso fue difícil aceptar la idea de una transformación en sentido regional del ordenamiento italiano y aún más complejo encontrar un acuerdo para trazar los rasgos a adoptar por parte de este modelo de Estado tan nebuloso.

No sorprende que el debate, a partir de los trabajos constituyentes, haya puesto en evidencia algunas críticas, en particular en lo que concierne al rol legislativo de las regiones. Sin embargo, hay elementos cuya existencia hay que subrayar cuando se hace un balance del regionalismo italiano en estos primeros setenta años de vida republicana: factores políticos e institucionales que han terminado por influir de manera definitiva en el desarrollo del sistema regional italiano. Sin tener en cuenta estos factores cualquier análisis acaba por ser limitado y muy poco ajustado a la realidad.

Préstese atención, por ejemplo, al retraso con que el ordenamiento dispuso la creación de las regiones.

Después de tantas dificultades para llegar a aceptar la idea de una Italia regional y lograr un acuerdo sobre el modelo territorial constitucional, las regiones no se establecen hasta el año 1970. Y más tiempo todavía será necesario para que empiecen a funcionar desde un punto de vista político y administrativo. La causa de este retraso puede hallarse quizás en el temor a lo nuevo y la incertidumbre acerca de la actuación de un sistema cuyas dinámicas resultaban esencialmente desconocidas.

Pero hay algo más. Hay también razones que atañen al ámbito internacional –mejor dicho a las relaciones internacionales– y que tienen que ver con la tensión política provocada por la presencia, en algunos territorios de la península italiana, de mayorías consolidadas en favor de fuerzas políticas de izquierda, que hubieran podido ganar fácilmente protagonismo institucional en un contexto legislativo local, lo cual, es evidente, habría resultado difícil de aceptar, sobre todo por parte de los aliados estadounidenses.

Evidentemente, la reestructuración del sistema territorial, cuando la entidad “región” se estrena, es lenta y comprometida: en primer lugar, por falta de voluntad del Estado

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

a retirarse de espacios políticos que no le pertenecen desde un punto de vista constitucional, pero también por necesidad de asegurar cierta continuidad burocrática y administrativa al sistema. Es por eso, probablemente, que, en aquellos años, la Corte constitucional sigue guardando un *habitus* centralista del que, de hecho, no ha vuelto a renegar en toda su actividad jurisdiccional.

Además de lo dicho, no podemos ignorar la falta total de cultura descentralizadora que padece Italia, no solo en los primeros años de aplicación de la Constitución, sino también en las décadas sucesivas y hasta hoy. Una falta que puede predicarse de la ciudadanía, por cierto, pero también y sobre todo de la clase política.

En los años Setenta, cuando se establecen las regiones, escasean hombres y mujeres que se hayan formado a nivel local asumiendo la representación del territorio como mandato y no simplemente como punto de partida de su propia trayectoria política. Las regiones y las instituciones regionales, desafortunadamente, terminan por convertirse, a lo largo de muchos años, en un distrito de poder de la política nacional, una rampa de lanzamiento hacia la política nacional.

La historia del regionalismo italiano, por lo tanto, es, desde el principio, una carrera cuesta arriba. Actos como las leyes Bassanini o la reforma constitucional del Título V de 2001 no representan más que algunos momentos de esta carrera, aunque seguramente los más conocidos, y demuestran como desde su estreno el debate sobre la revisión del regionalismo italiano no se ha rebajado nunca: en este sentido hay que fijarse, últimamente, en la ley de reforma constitucional aprobada por el Parlamento italiano, pero rechazada por los electores en el referéndum de diciembre 2016.

La ley de modificación de la Constitución bien conocía la situación de estancamiento en la que se encontraban las regiones, así como la escasa legitimidad de la que gozaban; por eso proponía cambiar el *status quo* a través de una transformación global del sistema, con el fin de recolocar las regiones en un contexto regenerado no solo desde el punto de vista de la ordenación territorial, sino, más bien, de la organización política del Estado.

En lo atinente al tipo de Estado, el punto de partida del legislador constitucional parece haber sido el artículo 5 de la Constitución, inmodificable porque forma parte de aquel “codo vedado” de principios que fundan la esencia misma de la República. Se trataba de hecho de otorgar actuación más allá de lo que, hasta el momento, se había hecho tímidamente: el camino emprendido tenía que pasar por la superación de la fórmula de bicameralismo paritario, que representa el *leitmotiv* del sistema italiano por lo menos a partir de 1963, cuando se reforma por completo el Senado, por lo que concierne a sus funciones y su composición; el objetivo tenía que ser la búsqueda de un nuevo equilibrio institucional entre centro y periferia.

En particular, y entre muchas otras cosas, la reforma planteaba la renovación del Senado, en relación a sus funciones y composición, a través de una fórmula de representación indirecta y proporcional al número de habitantes de cada región; la reestructuración del sistema de reparto de competencias legislativas entre Estado y regiones; un cambio en las reglas de selección de los jueces constitucionales, previendo una elección repartida entre *Camera dei Deputati* (3 miembros) y *Senato* (2 miembros); la introducción de una cláusula de supremacía como instrumento de clausura del sistema y como medio para garantizar la igualdad de los ciudadanos frente a la titularidad de los derechos, incluso aquellos sociales.

El fracaso de la reforma arrastra consigo el gobierno Renzi y hace que el debate sobre el posible rol institucional de las regiones caiga otra vez en un lodazal sin salida. De hecho, es evidente que el éxito del referéndum ha terminado por inhibir cualquier

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

sucesiva tentativa de reforma orgánica del sistema regional: el clima de alta tensión en el que se ha desarrollado la campaña que ha anticipado el referéndum efectivamente, hizo imposible, por el momento, poder encontrar puntos de acuerdo, más allá del duro enfrentamiento que ha enredado a las fuerzas políticas a lo largo de los últimos años.

No sorprende, por lo tanto, que sea dentro de este contexto de falta de decisión que hayan ido apareciendo nuevamente proyectos de diferenciación regional, en aplicación de lo previsto en el artículo 116, III de la Constitución, nunca utilizado. Así como no sorprende que al moverse en tal sentido hayan sido dos de las regiones más económicamente desarrolladas de la península, corroborando el carácter anti-solidario que va tomando la descentralización en Italia en los últimos años.

Aprovechando la posibilidad de obtener «*forme e condizioni particolari di autonomia*», el pasado 22 de octubre, la Región Veneto y la Región Lombardia han convocado y realizado un referéndum, denominado por la prensa “de autonomía”, pidiendo a la población que exprese su opinión acerca de la posibilidad de que a las dos regiones se le otorguen más competencias entre aquellas que dispone el art. 116, III C.I.¹

Hay quien ha querido ver en esta iniciativa la tentativa de reactivar el rol institucional de las regiones, después de un largo letargo, y de oponerse a la desafección de la población hacia las instituciones regionales.

Pero no es oro todo lo que reluce y, a pesar de la legitimidad constitucional de las dos consultas populares, dado que las regiones tienen facultad de convocar referendums consultivos, estoy convencida de que sobra margen para formular algunas consideraciones que me llevan a dudar que estos proyectos puedan representar verdaderamente una buena ocasión para abrir de nuevo el debate sobre la regeneración del sistema regional italiano, evidentemente en cuestión mientras busca un equilibrio entre centro y periferia.

Efectivamente, el hecho de que fueran legítimas desde el punto de vista jurídico, no quita interés a interrogarse sobre la oportunidad y las razones políticas de estas consultas. Habida cuenta de que no resulta obligatorio para las regiones consultar a los electores con la finalidad de poner en marcha el procedimiento ex art. 116, III, interrogar a la población hubiera podido tener sentido en el caso de que su participación hubiese sido útil para definir, entre los varios previstos en la Constitución, los ámbitos de autonomía que se iban a ampliar o las condiciones de autonomía que se querían adquirir.

Pero no ha sido así.

El texto de las preguntas de los referéndum, en Veneto como en Lombardia², resultaba tan genérico que difícilmente se podría presuponer, a partir de la consulta, la voluntad

1. Art. 116, III: «*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.*»

2. En el caso de la Region Veneto: «*Vuoi che alla regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?*»

En el caso de la Region Lombardia: «*Volete voi che la regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?*»

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de una verdadera participación de la población al procedimiento constitucional de diferenciación autonómica.

Más bien, la voluntad de las instituciones regionales de convocar consultas populares en este caso parece obedecer a un fin de propaganda partidista, que poco o nada tiene que ver con un proyecto de desarrollo del regionalismo italiano, y subraya una situación de ambigüedad que caracteriza el debate sobre el modelo territorial en Italia, donde durante mucho tiempo se ha hablado de descentralización como posible remedio a la creciente crisis de la representación política del Estado y como vía para implementar los procesos de participación ciudadana, mientras que hoy parece que el centralismo se ha convertido en la única actitud sensata.

El panorama, entonces, no ofrece buenas esperanzas: es evidente que el regionalismo italiano, entre un pasito para adelante y un pasito atrás, nunca ha llegado a su plena madurez constitucional; mejor dicho se encuentra hoy en día en uno de sus peores momentos, porque a las dificultades estructurales de desarrollo armónico del sistema se suma una imponente decepción hacia los posibles beneficios que la descentralización en si misma puede llevar consigo.

Sin embargo, aunque bien consciente de lo dicho, no estoy totalmente convencida de que haya llegado el momento de entonar un *requiem*... Y que descanse en paz la región.

Creo, al contrario, que un futuro para el regionalismo en Italia es posible y que, hoy como ayer, la descentralización es la fórmula más adecuada para ordenar, desde un punto de vista político y territorial, el País: siempre que haya voluntad para reformar las bases del sistema y para generar esas condiciones que permitan un armónico desarrollo del ordenamiento en su conjunto; ese armónico desarrollo que hasta hoy ha faltado.

En este sentido tengo la opinión de que la regeneración del regionalismo italiano tiene que pasar necesariamente por la transformación de la Cámara alta italiana: de duplicado de la *Camera dei Deputati*, a órgano de garantía de descentralización.

Lo que nos obliga a añadir algunas especificaciones.

No nos referimos, efectivamente, a la necesidad de que el Senado se convierta meramente en un órgano de representación de cada región. Esta solución, propia de muchos ordenamientos sobre todo federales, parece realmente inadecuada en Italia, donde podría suscitar, así tomada sin correctivos, un crecimiento aun mayor de la diferencia económica entre las entidades sub-estatales, exasperando brechas que no tienen fundamento en ningún factor identitario.

La referencia es más bien a la asignación al Senado de funciones de amparo de la descentralización en si misma, como principio general del ordenamiento italiano; de defensa de la autonomía; de valoración de las entidades territoriales dentro de los procesos de decisión a nivel central; de colaboración entre las regiones y entre éstas y el Estado.

Un cambio que supone modificaciones profundas del ordenamiento, sin las cuales las posibles revisiones terminan por ser provisionales y forzadas.

Así por ejemplo en lo que concierne a la organización del Parlamento, habida cuenta de que el sistema del bicameralismo legislativo perfecto, típico del sistema italiano, tendría que ser superado en favor de un general principio de bicameralismo de carácter solo eventual (que encuentra excepciones en algunos ámbitos específicos como el proceso de reforma constitucional), que se activa, dentro de los límites temporales predefinidos por la Constitución, solo si el Senado considera oportuno intervenir, modificando el texto

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

aprobado por la Cámara baja cuando estime que el mismo pueda determinar lesiones, prevaricaciones y/o restricciones de las prerrogativas autonómicas.

A partir de lo dicho, habría evidentemente que reconstruir todo el sistema y sus procesos con el objetivo de desarrollar una dinámica política entre centro y periferia que no apunte a valorar el protagonismo de cada región, que sin embargo puede encontrar su espacio político en los circuitos intergubernamentales, si no más bien a avivar un proceso de integración política de todas las componentes de la República.

Claro es que la reforma del Senado en sí misma no representa la panacea ni para el sistema en su conjunto, ni para el sistema regional, pero sí constituye la *condicio sine qua non* para emprender un proceso de renovación: el punto de partida de una reforma que tiene que involucrar a todo el sistema político del país y su cultura. No cabe duda, de hecho, que cualquier reactivación del rol de las regiones supone que los representantes locales tomen en serio su vínculo con el territorio, aceptando que su mandato se funda sobre preposiciones diferentes de aquellas que caracterizan el mandato de los representantes a nivel estatal y asumiendo que su acción política tiene que modelarse a partir de esas diferentes presuposiciones.

No hay que hacerse ilusiones: si este es el panorama, no cabe duda que el camino hacia un regionalismo maduro en Italia es demasiado largo todavía. No por falta de ideas o de soluciones, sino porque para realizar esas ideas y esas soluciones se necesita una voluntad política y un cambio de cultura difícil de obtener en este contexto de desaliento institucional en el que vivimos.

Pero estamos convencidos de que todo esto no quita sentido a la reflexión, sino que tiene que animarla, sobre el futuro del regionalismo italiano, herencia de nuestros padres constituyentes. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

INFORME

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL
ESPAÑOL DE PODEMOS Y CIUDADANOS A PARTIR
DE LOS RESULTADOS ELECTORALES DE JUNIO DE 2016

por Cecilia Martínez Maza

INFORME

LA IGUALDAD TERRITORIAL A LOS DIEZ AÑOS DEL ESTATUTO
DE ARAGÓN (2007-2017)

por Fernando López Ramón

INFORME

LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA Y LA TEORÍA
DE LOS VASOS COMUNICANTES: PANORÁMICA ACTUAL Y UNA REFLEXIÓN
PARA EL FUTURO

por María Garrote de Marcos

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL
ESPAÑOL DE PODEMOS Y CIUDADANOS A PARTIR DE LOS RESULTADOS
ELECTORALES DE JUNIO DE 2016**

por **Cecilia Martínez Maza**
Universidad de Zaragoza

RESUMEN

Este texto tiene por objeto fundamental el estudio de diversas propuestas de reforma del sistema electoral español para el Congreso planteadas en los últimos años por algunos partidos políticos y que tienen como finalidad mejorar su proporcionalidad. Se trataría de aplicar dichas propuestas de reforma a los resultados electorales de 2016 y comprobar, de esta forma, las ventajas y desventajas que dichas propuestas conllevarían en la práctica.

ABSTRACT

The main objective of this text is to study different proposals for a reform of the Spanish electoral system for the Congress. These proposals, which have been presented in recent years by several political parties, aim to improve the proportionality of the system. The reform proposals will be applied to the electoral results of 2016 in order to show their advantages and disadvantages.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCION**

Este texto tiene por objeto fundamental el estudio de diversas propuestas de reforma del sistema electoral español para el Congreso planteadas en los últimos años por algunos partidos políticos y que tienen como finalidad mejorar su proporcionalidad. Se trataría de aplicar dichas propuestas de reforma a los resultados electorales de 2016 y comprobar, de esta forma, las ventajas y desventajas que dichas propuestas conllevarían en la práctica.

Concretamente las propuestas que trataré son las Podemos y Ciudadanos ya que, dentro de los principales partidos, son los únicos que tienen propuestas concretas y en cierta medida completas para proceder a un análisis de sus consecuencias. Por lo que respecta al PSOE, en su programa electoral para las elecciones del 2016 incluye la necesidad de “mejorar la proporcionalidad”¹, aunque sin añadir ningún tipo de dato más al respecto. El programa del PP para las elecciones del 2016 no hace ninguna mención a la proporcionalidad ni a cambiar elementos esenciales del sistema electoral, solo hace un breve referencia a la necesidad de que el partido con más votos sea el que gobierne².

En la medida de lo que sea posible realizaré una simulación de cómo quedaría compuesto el Congreso con los sistemas propuestos teniendo en cuenta los votos emitidos para las elecciones de junio de 2016.

En todo caso los resultados de estas simulaciones habrá que tomarlos con cautela, ya que éstas se harán basándonos en los votos emitidos con un sistema electoral determinado. No sabemos si los electores habrían actuado de la misma manera con otro sistema electoral, ya que en ocasiones electores y partidos políticos cambian su estrategia para lograr mayor representación o gobernar en función del tipo de sistema electoral en el que nos encontremos.

**II. PROPORCIONALIDAD EN EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL
PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

Aunque sea muy sintéticamente, antes de proceder al análisis concreto, habría que señalar algunas consideraciones acerca de la proporcionalidad del sistema electoral español para el Congreso de los Diputados.

Básicamente podríamos decir que la proporcionalidad supone una fidedigna representación del electorado en las cámaras en relación con el voto emitido. Un índice utilizado para medir esta proporcionalidad es el índice de Rose. Esta medida de proporcionalidad se consigue restando a 100 el incremento de porcentaje de escaños recibidos por los partidos sobrerrepresentados, es decir, aquellos que en el Congreso obtienen más escaños que los que les correspondería proporcionalmente por votos. Esta sobrerrepresentación es a costa de otros partidos que han perdido exactamente lo que han ganado otros (Ramirez Gonzalez, 2013:40).

Aplicando este índice a los resultados electorales de 2016, obtendríamos el siguiente resultado.

1. Programa electoral PSOE para las elecciones de 2016. <http://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>. (Consultado el 16 de junio de 2017).

2. Programa electoral PP para las elecciones de 2016. <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2016.pdf>. (Consultado el 16 de junio de 2017).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

TABLA 1: Índice de Rose resultados 2016 sistema electoral actual

2016 ³	% votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PP	33,01%	137	39,14%	6,13%
PSOE	22,63%	85	24,29%	1,66%
U. PODEMOS	21,15%	71	20,29%	-0,86%
C's	13,06%	32	9,14%	-3,92%
ERC.CATSÍ	2,63%	9	2,57%	-0,06%
CDC	2,01%	8	2,29%	0,28%
PNV	1,19%	5	1,43%	0,24%
EH Bildu	0,77%	2	0,57%	-0,20%
CCa-PNC	0,33%	1	0,29%	-0,04%
TOTAL		350		8,30%

Fuente: elaboración propia a través de los datos del Ministerio del Interior

Por tanto, vemos que algún partido ha recibido más escaños a costa de otros partidos. Esta diferencia de sobrerrepresentación o infrarrepresentación ha sido del 8,30%, por lo que tenemos una proporcionalidad del 91,70%.

En los últimos años ha aumentado la proporcionalidad de nuestro sistema electoral, al aparecer nuevas formaciones políticas que han conseguido tener gran peso en el porcentaje de votos. Ya no existen solo dos fuerzas políticas grandes y el resto de partidos pequeños. Si observamos los mismos datos de las elecciones de 2011, vemos que la sobrerrepresentación es más elevada llegando a ser del 12,43%. (Anexo1)

E incluso si nos vamos a las elecciones de diciembre de 2015, calculamos una desproporcionalidad del 10,86%. Esta diferencia se debe principalmente a que en las de 2016 concurrieron a las elecciones Podemos e IU como una confluencia y en 2015 no, lo que provocó que IU perdiera gran número de votos entre las circunscripciones que no se pudieron traducir en escaños. (Anexo 2)

Por lo que nuestro sistema electoral en las circunstancias que nos encontramos ahora es más proporcional, ya que la proporcionalidad también depende de las circunstancias de un país en un momento concreto.

Brevemente señalaremos que los elementos del sistema electoral que afectan a la proporcionalidad son básicamente el tamaño de la circunscripción y el reparto de escaños por circunscripción. Una variante del tamaño de la circunscripción sería el propio tamaño del Congreso.

Respecto a la circunscripción electoral, cuanto más pequeña sea, más alta será la barrera efectiva y menor la proporcionalidad. En el sistema electoral para el Congreso podría concluirse que el tamaño de la circunscripción, que es la provincia, es pequeño, ya que el número medio de escaños por provincia es poco más de 6. Esto provoca que la distribución de escaños no cumpla con la estricta proporcionalidad, ya que los dos primeros

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

partidos suelen conseguir más escaños que los que les correspondería en detrimento de los demás, ya que el tercero y el cuarto suelen resultar así infrarrepresentados.

En segundo lugar, también afecta a la proporcionalidad el reparto de escaños por circunscripción. La CE consagra que cada provincia deberá tener un mínimo de escaños, se desarrolla en la LOREG, donde se establece que a cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados, uno para Ceuta y otro para Melilla, y los restantes 248 se distribuyen en proporción a su población. Por tanto, las provincias menos pobladas estarán más representadas que la media mientras que las más pobladas estarán infrarrepresentadas. Con ello se rompe la igualdad de voto.

En tercer lugar, el tamaño del Congreso también afecta a la proporcionalidad. La CE proclama que el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400. La LOREG la fija en 350. Pues bien, la combinación del tamaño del Congreso, pequeño, con el alto número de circunscripciones es lo que conduce a la desigualdad y desproporción en el voto.

Señalada la proporcionalidad de nuestro sistema y establecidos los principales elementos que afectan a la misma, procedemos a continuación a hacer el análisis de las propuestas electorales de Podemos y de Ciudadanos que pretenden mejorar esa proporcionalidad.

III. ANALISIS DE LAS PROPUESTAS DE PODEMOS PARA REFORMAR EL SISTEMA ELECTORAL

Podemos es un partido político de reciente formación que surgió en 2014, año que ya consiguieron 5 escaños en el parlamento europeo. En las primeras elecciones que se presentaron a nivel nacional en 2015 obtuvieron 69 escaños en coaliciones con otros partidos. Para las elecciones del 26J se presentaron en coalición con IU, aparte de las coaliciones con las que ya contaban, obteniendo así 71 escaños.

Podemos defiende que el sistema electoral que se instauró en España es uno de los modelos con fórmula proporcional con menos proporcionalidad de Europa, ya que argumentan que elegir la provincia como circunscripción empujó a todo el sistema hacia la desproporcionalidad.⁴

1. Propuesta contenida en el programa electoral para las elecciones de 2016

A. Descripción de la propuesta

Si acudimos al programa electoral de Podemos para las elecciones de 2016 en su punto 228 encontramos su propuesta relativa al cambio del sistema electoral.

Como ya hemos visto, existen tres principales características que hacen que nuestro sistema electoral actual no sea enteramente proporcional, como es el tamaño de la circunscripción, el reparto de escaños por circunscripción y el tamaño del Congreso. De estos tres aspectos en la propuesta de Podemos se plantea cambiar dos.

En primer lugar, establecen la Comunidad Autónoma como circunscripción en lugar de la provincia. Como hemos visto el tamaño actual de las circunscripciones hace que nuestro sistema no sea proporcional puro, es decir, es algo que hace descender la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

proporcionalidad, ya que actúa como una barrera. De esta manera Podemos propone hacer las circunscripciones más grandes, para conseguir una mayor proporcionalidad y paliar en cierta manera los efectos de unas circunscripciones tan pequeñas.

En segundo lugar, establece que el reparto de escaños entre las Comunidades Autónomas se hará de manera proporcional a la población, es decir, sin un reparto de escaños iniciales que modifica el valor de un voto dependiendo de donde se encuentre censada la persona que lo emite, haciendo que el voto de los ciudadanos de un territorio valga más que los de otro.

El resto de elementos del sistema electoral no los establece en su propuesta, dejándolo en el aire y estableciendo que llegado el momento se abrirá un debate ciudadano sobre el resto de componentes. Por lo que nada dice sobre el tamaño del Congreso o sobre una posible barrera electoral.

En cuanto a la fórmula electoral solo establece que esta será de la media mayor para garantizar la proporcionalidad del sistema⁵. Entre las fórmulas electorales proporcionales encontramos las del resto mayor (Hare o Droop) y las de la media mayor, donde se encuentran la fórmula D'Hondt y la fórmula de Sainte-Laguë. Por lo que de la propuesta deducimos que la fórmula a utilizar sería D'Hondt o Sainte-Laguë.

B. Simulación con los resultados del 26J

Para poder analizar la proporcionalidad de este sistema electoral que propone Podemos, vamos a calcular como quedarían repartidos los escaños del Congreso de esta manera con los votos emitidos en las últimas elecciones de 2016. El objetivo sería comparar este sistema propuesto con el actual.

En primer lugar tendremos que dividir los 350 escaños entre las 19 Comunidades Autónomas o ciudades autónomas de manera proporcional a la población. Este reparto lo calcularemos como establece el artículo 162 de la LOREG pero ajustándolo a estas nuevas circunstancias, quedando el reparto de escaños por Comunidades de la siguiente manera:

TABLA 2: Reparto de escaños por CCAA proporcional a la población

Andalucía	63	Aragón	10
Cataluña	57	Asturias, Principado de	8
Madrid, Comunidad de	49	Balears, Illes	8
Comunitat Valenciana	37	Extremadura	8
Galicia	20	Navarra, Comunidad Foral de	5
Castilla y León	18	Cantabria	4
País Vasco	17	Rioja, La	2
Canarias	16	Ceuta	1
Castilla - La Mancha	15	Melilla	1
Murcia, Región de	11		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE⁶

5. Programa electoral de Podemos para las elecciones de 2016: <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/uploads/2016/06/Podemos-Programa-Electoral-Elecciones-Generales-26J.pdf>. (Consultado el 16 de abril de 2017).

6. Datos de población del Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853&L=0>. (Consultado el 19 de abril de 2017).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Existen CCAA que con este reparto realizado de forma proporcional a la población sufren una gran pérdida de escaños en comparación con los que poseen con el sistema actual. La gran perdedora sería Castilla y León, que en la actualidad sumando los escaños que le corresponde a cada provincia se hace con 31 escaños. Sin embargo, al repartirlos por CCAA de manera proporcional, solo obtendría 18, por lo que es una Comunidad Autónoma que pierde de esta manera mucho peso en el Congreso de los Diputados. Las CCAA que ganarían en representación serían Madrid y Cataluña, ya que Madrid pasaría de tener 36 con el sistema actual a 42 con esta propuesta y Cataluña de tener 47 a 57, lo que haría que tuvieran un mayor peso.

Una vez repartidos los escaños entre las Comunidades Autónomas, vamos a transformar los votos emitidos en cada Comunidad en escaños. Para conseguir los votos de un partido en cada Comunidad Autónoma sumaremos los votos obtenidos en sus provincias en las últimas elecciones del 26J. Usaremos la fórmula electoral actual, D'Hondt, al no especificar en su propuesta que fórmula de media mayor usarían.

Para calcular los escaños correspondientes a cada candidatura con la fórmula D'Hondt en cada circunscripción, habrá que realizar una tabla en la que en la primera columna se ordenan de mayor a menor los votos obtenidos por cada partido en dicha circunscripción, en las siguientes columnas se divide ese número de votos por 1,2,3... tantas columnas como escaños pertenecieran a esa circunscripción, los escaños se atribuyen a los partidos que tengan unos cocientes mayores en el cuadro. Para ilustrar un ejemplo, vamos a calcular cómo quedarían distribuidos los escaños pertenecientes a la comunidad autónoma de Cantabria. Como hemos visto en la tabla anterior hay que distribuir cuatro escaños.

TABLA 3: Reparto de escaños CA de Cantabria fórmula D'Hondt

Cantabria	1	2	3	4
PP	140252	70126	46750	35063
PSOE	79407	39703	26469	19851
U. PODEMOS	59845	29922	19948	14961
C's	48626	24313	16208	12156

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Por lo que usando la fórmula D'Hondt el PP obtendría 2 escaños por Cantabria, y el PSOE y Unidos Podemos 1.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Si realizamos este mismo proceso con el resto de CCAA y sumamos los escaños totales conseguidos por cada partido, la composición del Congreso sería la siguiente:

TABLA 4: Reparto de escaños en el Congreso con la propuesta del programa electoral de Podemos

	Escaños propuesta	Escaños actuales
PP	122	137
PSOE	81	85
U. PODEMOS	78	71
C's	42	32
ERC.CATSÍ	11	9
CDC	8	8
PNV	5	5
EH Bildu	2	2
CCa-PNC	1	1
TOTALES	350	350

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior⁷

De esta manera el PP y PSOE obtendrían menos escaños que con el sistema actual: 15 escaños menos el PP; y el PSOE 4 menos. Podemos obtendrían 7 escaños más y Ciudadanos 10 más, sería el partido más beneficiado de este cambio en el sistema electoral. ERC ganaría dos escaños y el resto de partidos nacionalistas mantendrían su reparto de escaños tal y como está en el momento actual.

Hemos usado para calcular estos resultados una barrera electoral del 3% por CCAA, aunque calculando estos resultados sin dicha barrera electoral apenas cambia la composición del Congreso. Sin barrera electoral habría un diputado de PACMA que habría conseguido su escaño por Cataluña en detrimento de un escaño de Unidos Podemos, por lo que vemos que la mayoría de las circunscripciones siguen siendo pequeñas como para que les afecte de manera efectiva una barrera electoral del 3%.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

C. Estudio de la proporcionalidad

Vamos medir la proporcionalidad de este sistema mediante el índice Rose, de la misma manera que lo analizamos para el sistema electoral actual en las últimas elecciones. El resultado es el siguiente:

TABLA 5: Índice de Rose propuesta programa electoral Podemos

	% vtotos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PP	33,01%	122	34,86%	1,83%
PSOE	22,63%	81	23,14%	0,48%
U. PODEMOS	21,15%	78	22,29%	1,19%
C's	13,06%	42	12,00%	-1,05%
ERC.CATSÍ	2,63%	11	3,14%	0,51%
CDC	2,01%	8	2,29%	0,28%
PNV	1,19%	5	1,43%	0,23%
EH Bildu	0,77%	2	0,57%	-0,20%
CCa-PNC	0,33%	1	0,29%	-0,04%
TOTAL		350		4,51%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior⁸

Tras realizar este cálculo, observamos que con este sistema propuesto por Podemos, se obtiene una desproporcionalidad del 4,51% o, lo que es lo mismo, una proporcionalidad del 95,49%.

La proporcionalidad que habíamos obtenido con el sistema actual era de 91,70%. Observamos que este sistema es más proporcional, está casi a cuatro puntos porcentuales por encima. Vemos, por tanto, que se mejora la proporcionalidad del sistema electoral.

El principal problema de esta propuesta es que requiere un cambio en la Constitución, ya que se tendría que modificar el artículo 68.2 en su totalidad, y ello exigiría de las mayorías cualificadas de tres quintos señaladas en el art. 167 CE.

Otro problema que se plantea el poder se repartiría de manera más igual entre las cuatro grandes fuerzas políticas, lo que nos llevaría a una más difícil gobernabilidad. Por otra parte, afectaría a las CCAA con una menor densidad de población, se daría un transvase de diputados a las zonas más pobladas, como es principalmente el caso de Castilla y León que con este sistema perdería 13 escaños, un 40% de la representación que tiene actualmente. Por lo que restaríamos representación política a territorios que están en declive tanto demográficamente como económicamente para dárselos a territorios sin problemas poblacionales y con gran poder económico y político.

En mi opinión, para subir tan solo en cuatro puntos porcentuales la proporcionalidad son demasiados los problemas que plantea esta propuesta.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****2. Propuesta sin necesidad de cambio Constitucional**

En la proposición de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución⁹, el grupo parlamentario de Unidos Podemos presenta también una serie de enmiendas a algún elemento esencial del sistema electoral actual para el Congreso de los diputados.

A. Descripción de la propuesta

El grupo Parlamentario de Unidos Podemos motiva sus enmiendas en que se necesitan cambios profundos en el sistema electoral actual para que nos encontremos ante un sistema que se acerque a una mayor proporcionalidad y que refleje la realidad actual de la sociedad. Expresan que estas enmiendas darían lugar a un sistema electoral más proporcional y más cercano de la máxima de una persona un voto. Se basan en la idea de que las principales causas de la desproporcionalidad que ellos argumentan son la provincia y la ley D'Hondt.

Argumentan que el tamaño de la provincia es una de las mayores causas de la poca proporcionalidad de nuestro sistema, porque establecen que en las provincias en las que solo cuentan con cinco diputados o menos el sistema es claramente mayoritario. Y resulta que éstas, las circunscripciones menores, son más de la mitad.

Lo que proponen respecto a esto y solo cambiando la LOREG sin tener que realizar cambios en la Constitución es el aumento del número de escaños en el Congreso de los Diputados. En este sentido proponen sustituir los 350 actuales por 400, que es el máximo que permite la Constitución. De esta manera algunas provincias aumentarían sus escaños, pudiendo dar lugar a una mayor proporcionalidad en ciertas circunscripciones. Por lo que para ello se tendría que modificar el artículo 162.1 LOREG y también el 162.2 LOREG, ya que el reparto inicial de escaños se mantendrá como en la actualidad, pero el reparto proporcional habrá que realizarlo entre 298 escaños en vez de entre 248 al existir 50 escaños más a repartir.

También achacan la supuesta falta de proporcionalidad de nuestro sistema a nuestra fórmula electoral, D'Hondt, por lo que proponen sustituirá por el método Hare, ya que la consideran más proporcional.

Esta fórmula consiste en dividir los votos válidos emitidos en una circunscripción entre el número de escaños que le corresponden a esa circunscripción. Con ese cociente se obtiene la cifra de votos que se necesita para que una candidatura obtenga un escaño, por lo que a cada una se le asigna tantos escaños como veces tenga ese número de votos. Los escaños que se queden sin repartir se les dará a las candidaturas que presenten restos mayores, es decir, los restos son aquellos votos que no se han podido traducir en escaños por no llegar a la cifra de votos que se necesitaba para conseguir un escaño.

El resto de elementos del sistema electoral para el Congreso se mantienen igual, es decir, la provincia sigue siendo la circunscripción electoral y sigue existiendo un reparto inicial mínimo de dos escaños por provincia, dándole a Ceuta y Melilla un escaño,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

teniendo una barrera electoral del 3%. Se pretende cambiar el tamaño del Congreso y la fórmula electoral.

B. Simulación con los resultados del 26J

Vamos a calcular de qué manera quedaría repartido el Congreso de los Diputados si se instaurará esta propuesta tal y como se expresa en las enmiendas interpuestas por el grupo parlamentario de Unidos Podemos y obtuviéramos unos resultados idénticos a los de las elecciones de 2016. Así podremos estudiar su proporcionalidad y compararla.

Primero vamos a distribuir los 400 escaños entre las provincias, al igual que establece el artículo 162.2 LOREG. Solo que en vez de repartir 248 escaños de manera proporcional serán 298. Tras realizar los cálculos correspondientes los escaños quedan repartidos de la siguiente forma:

TABLA 6: Reparto de 400 escaños entre las provincias, con un mínimo inicial de dos escaños

Madrid	36	Córdoba	6	Burgos	4
Barcelona	31	Girona	6	Lugo	4
Valencia	16	Gipuzkoa	6	Salamanca	4
Sevilla	12	Almería	6	Araba	4
Alicante	12	Toledo	6	Rioja, La	4
Málaga	11	Badajoz	6	Ourense	4
Murcia	10	Jaén	5	Guadalajara	3
Cádiz	9	Navarra	5	Huesca	3
Bizkaia	8	Cantabria	5	Cuenca	3
Coruña, A	8	Castellón	5	Zamora	3
Balears, Illes	8	Valladolid	5	Palencia	3
Palmas, Las	8	Huelva	5	Ávila	3
Asturias	8	Ciudad Real	5	Segovia	3
S. C. de Tenerife	7	León	4	Teruel	3
Zaragoza	7	Lleida	4	Soria	2
Pontevedra	7	Cáceres	4	Melilla	1
Granada	7	Albacete	4	Ceuta	1
Tarragona	6				

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE¹⁰

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

A continuación, tal y como establecía la propuesta, vamos a transformar los votos obtenidos por cada candidatura en escaños con la fórmula Hare. Vamos a poner un ejemplo de cómo se realiza esta fórmula con la circunscripción de Zaragoza, que con el reparto de escaños posee ocho:

TABLA 7: Circunscripción de Zaragoza, fórmula Hare, 8 escaños

Voto Total	517144	Cociente	64141
Voto Nulo	4009		
Voto Válido	513135		
Escaños	8		

	Votos	Escaños (sin resto)	Resto	Resto mayor	Escaños finales
PP	179211	2	50929	1	3
PSOE	125321	1	61180	1	2
U. PODEMOS	104199	1	40058	1	2
C's	86434	1	22293		1
TOTAL		5		3	8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior¹¹

De esta manera el PP obtiene tres escaños por Zaragoza, el PSOE y Unidos Podemos 2 y por último Ciudadanos 1. Realizando este proceso con todas las circunscripciones y sumado los resultados obtenemos la siguiente composición del Congreso de los Diputados:

TABLA 8: Composición del Congreso con las enmiendas de U. Podemos

	Escaños propuesta		Escaños actuales	
PP	138	34,50%	137	39,14%
PSOE	95	23,75%	85	24,29%
U. PODEMOS	87	21,75%	71	20,29%
C's	50	12,50%	32	9,14%
ERC.CATSÍ	10	2,50%	9	2,57%
CDC	9	2,25%	8	2,29%
PNV	6	1,50%	5	1,43%
EH Bildu	3	0,75%	2	0,57%
CCa-PNC	2	0,50%	1	0,29%
Total	400	100%	350	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior¹²

11. <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 23 de abril de 2017).

12. Datos consultados en la web del Ministerio del Interior: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>. (Consultado el 20 de abril de 2017).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Observamos como todos los partidos políticos aumentan sus escaños con esta propuesta, ya que al aumentar el número de escaños en 50 aumentan los escaños de cada partido, pero no entra ningún partido nuevo al Congreso. Para ver como varía el peso de los partidos políticos dentro del Congreso de los diputados tendremos que atender a los porcentajes, ya que no podemos en este caso comparar los escaños ya que todos aumentan su posesión. En este caso el PP sería el que perdería más peso en el Congreso, PSOE perdería también algo de peso, en contraposición de Unidos Podemos que ganaría algo y Ciudadanos que sería otra vez el más beneficiado del cambio de los elementos del sistema electoral.

C. Análisis de la proporcionalidad

Analicemos la proporcionalidad de esta propuesta con el mismo índice que hemos analizado las anteriores:

TABLA 9: Índice de Rose enmiendas U. Podemos

	% Votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PP	33,01%	138	34,50%	1,49%
PSOE	22,63%	95	23,75%	1,12%
U. PODEMOS	21,15%	87	21,75%	0,60%
C's	13,06%	50	12,50%	-0,56%
ERC.CATSÍ	2,63%	10	2,50%	-0,13%
CDC	2,01%	9	2,25%	0,24%
PNV	1,19%	6	1,50%	0,31%
EH Bildu	0,77%	3	0,75%	-0,02%
CCa-PNC	0,33%	2	0,50%	0,17%
TOTAL		400	100%	3,93%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Esta propuesta arroja una proporcionalidad del 96,07%, parecida a la proporcionalidad de la propuesta anteriormente analizada también de Podemos. Y mayor que la de nuestro sistema actual en más de 4 puntos porcentuales.

En esta propuesta se aúnan dos de las clásicas propuestas de reforma de nuestro sistema electoral: por un lado el aumento de escaños en el Congreso de los Diputados; y por otro, el cambio de fórmula electoral a una más proporcional. Vamos a analizar cuál de los dos cambios influye más en el aumento de la proporcionalidad.

Si aumentáramos el Congreso a 400 escaños manteniendo la fórmula electoral con D'Hondt, obtendríamos una proporcionalidad del 91,72%, en comparación con la proporcionalidad que arroja el sistema actual que es de 91,70% el aumento es ínfimo, por lo que un aumento en 50 escaños en nuestro Congreso no ayudaría a mejorar la proporcionalidad.

Para que un aumento de escaños mejorará la proporcionalidad este tendría que ser superior, lo que entraría en contradicción con nuestra Constitución. Este aumento de los escaños no repercute en las circunscripciones más pequeñas, ya que solo aumentan sus escaños las circunscripciones más grandes, quedándose 14 de las provincias que tenían 3 y 4 escaños igual. Estas provincias tan pequeñas son las que afectan de una

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

manera más grande a nuestra proporcionalidad, y este problema aumentando a 400 escaños el Congreso no se está paliando, al acrecentar de escaños las provincias que, por así decirlo, por el tamaño que ya poseían no “lo necesitan”.

En cambio, si mantuviéramos todo los elementos del sistema igual y solo modificáramos la fórmula electoral y la sustituyéramos por Hare, obtendríamos una proporcionalidad del 95,27%. Por lo que el aumento de proporcionalidad que supone esta propuesta respecto al sistema actual es por el cambio de fórmula electoral y no por la elevación de escaños de 350 a 400. Con el cambio de fórmula electoral se consigue ese aumento de proporcionalidad que busca el grupo parlamentario Unidos Podemos, y no es necesario el aumento de escaños, que aparte del incremento de presupuesto que supondría, éste podría ser malinterpretado por la sociedad española, ante los ajustes que ha venido sufriendo la mayoría como consecuencia de la crisis de 2008.

El grupo parlamentario Unidos Podemos defienden que las modificaciones que se proponen en esta enmienda darían lugar a un sistema electoral más proporcional y más cercano de la máxima de una persona un voto. Como vemos, sí que es verdad que el sistema es más proporcional, hace disminuir la fuerza de en Congreso de PP, PSOE y de los grupos nacionalistas más importantes, aumentando la fuerza de Podemos y de Ciudadanos, aumentando los problemas de gobernabilidad, como ya hemos apuntado en otras ocasiones. Pero esta propuesta no hace que sea más cercana la máxima de una persona un voto ya que los desequilibrios entre provincias más pobladas y menos pobladas se siguen dando al no haberse variado el mínimo de escaños iniciales.

IV. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL DE CIUDADANOS

Ciudadanos es un partido fundado en Barcelona en 2006, año que se presentaron a las primeras elecciones autonómicas en Cataluña. En 2015 consiguieron entrar en el Congreso de los Diputados por primera vez como cuarta fuerza política. Tras las elecciones del 20D, obtuvieron 40 escaños. En la actualidad, después de las elecciones del 26J, cuentan con 32 diputados en el Congreso.

En su programa electoral Ciudadanos expresa que buscan reforzar al Congreso de los Diputados mejorando la proporcionalidad entre los votos y los escaños obtenidos por cada partido, reduciendo las desigualdades territoriales. Su mayor queja es hacia el peso que tienen siempre los partidos nacionalistas, que según este partido, usan ese peso para condicionar los gobiernos que ha tenido España.¹³

1. Propuesta reforma electoral enunciada en 2009

Ciudadanos desde su fundación siempre ha sido un acérrimo defensor de una reforma del sistema electoral. Pero antes de decantarse por un sistema parecido al alemán, Ciudadanos proponía para conseguir un sistema de reparto más proporcional un aumento del número de escaños a 400.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES***A. Descripción de la propuesta*

En primer lugar, proponen que el mínimo de escaños que se reparte inicialmente entre las provincias en vez de ser de dos como es en la actualidad pase a ser solo uno, de esta manera no hay que cambiar la Constitución, ya que ésta solo exige una representación mínima inicial a cada circunscripción, por lo que se puede reducir a uno solo cambiando la LOREG. De esta manera se reducen las diferencias del valor del voto de un elector dependiendo del territorio en que este censado.

Ese aumento de escaños a 400 se hace de la siguiente forma: los 350 primeros se elegirán mediante circunscripción provincial, asignándole a cada provincia un escaño inicial; el resto se reparte de manera proporcional a la población y traduciéndose los votos en escaños mediante el sistema D´Hondt. Por lo que esos 350 primeros escaños se repartirán de la misma manera que se hace con el sistema actual, solo con la diferencia de que las provincias cambiaran en su reparto de escaños al cambian la representación mínima a uno.

Los 50 escaños restantes se repartirán mediante una circunscripción única, escogidos teniendo en cuenta la agrupación de restos, aquellos votos no convertidos en escaños, de cada partido en las distintas provincias. De esta manera se reduce el efecto que produce en la proporcionalidad el pequeño tamaño de las circunscripciones.

Dentro de la propuesta no se especifica de qué modo se van a agrupar y contabilizar esos restos, ya que como hemos explicado anteriormente, mediante la fórmula D´Hondt no quedan restos como tal, por lo que podría dar lugar a controversias cómo calcular esos restos.¹⁴



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

B. Simulación con los resultados del 26J

Vamos a distribuir los primeros 350 escaños entre las diversas circunscripciones provinciales, manteniendo un reparto inicial mínimo de un escaño y los 298 restantes proporcionales a la población, quedando repartidos de la siguiente manera:

TABLA 10: Reparto de escaños por provincias, uno escaño inicial

Madrid	42	Córdoba	6	Álava	3
Barcelona	37	Gipuzkoa	6	Burgos	3
Valencia	17	Girona	6	Guadalajara	3
Sevilla	14	Tarragona	6	Lugo	3
Alicante	13	Badajoz	5	Ourense	3
Málaga	12	Cantabria	5	Rioja, La	3
Murcia	10	Castellón	5	Salamanca	3
Cádiz	9	Jaén	5	Ávila	2
Asturias	8	Navarra	5	Cuenca	2
Balears, Illes	8	Toledo	5	Huesca	2
Bizkaia	8	Albacete	4	Palencia	2
Coruña, A	8	Cáceres	4	Segovia	2
Palmas, Las	8	Ciudad Real	4	Soria	2
S. C. de Tenerife	8	Huelva	4	Teruel	2
Granada	7	León	4	Zamora	2
Pontevedra	7	Lleida	4	Ceuta	1
Zaragoza	7	Valladolid	4	Melilla	1
Almería	6				

Fuente: propia a partir de los datos poblaciones del INE¹⁵

Para transformar votos en escaños en cada circunscripción vamos a usar D'Hondt. Luego contabilizaremos los votos que no se consiguen transformar en escaños y por tanto se consideran restos. Como ya hemos indicado Ciudadanos no establece de qué manera se van a contabilizar esos votos sobrantes. Para calcularlos vamos a hacerlo de la manera que propone el informe del Consejo de Estado de 24 de febrero de 2009 cuando habla de una propuesta de reforma parecida a la que proponía Ciudadanos. Vamos a tomar de ejemplo la circunscripción de León, con 4 escaños.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

TABLA 11: Formula D'Hondt circunscripción de León

LEÓN	1	2	3	4
PP	112723	56361	37574	28180
PSOE	73681	36840	24560	18420
U. PODEMOS	49484	24742	16494	12371
C's	35870	17935	11956	8967

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior¹⁶

Usando la formula D'Hondt el PP obtiene 2 escaños y PSOE 1 al igual que Unidos Podemos. Para calcular los restos, primero hay que obtener el cociente entre el número de votos válidos emitidos y el total de escaños pertenecientes a la circunscripción. En este caso los votos válidos son 280858 y el número de escaños 8, por lo que el cociente o –lo que es lo mismo– lo que cuesta un escaño en esta circunscripción son 70214 votos. El PP se encuentra sobrerrepresentado en esta circunscripción por lo que el resto será 0, el PSOE se encuentra infrarrepresentado, ya que ha obtenido 73681 votos y para obtener el escaño que ha conseguido necesitaba 70214, por lo que los 3467 votos sobrantes se consideraran resto, Unidos Podemos en esta circunscripción también esta sobrerrepresentado por lo que su resto será 0 y por ultimo Ciudadanos al no haber obtenido ningún escaño, todos los votos se considerarían resto.

Aplicando la formula D'Hondt a todas las circunscripciones, se sumarán los escaños obtenidos para cada candidatura, de esta manera obtendremos los 350 primeros escaños que componen el Congreso. Los 50 escaños restantes se alcanzarán sumando los restos que los partidos han obtenido en todas las circunscripciones, calculados de la manera antes expuesta y posteriormente usando D'Hondt para calcular los escaños pertenecientes a esos restos. Quedando un Congreso constituido de la siguiente forma:

TABLA 12: Composición Congreso propuesta Ciudadanos

	Escaños antes del cálculo de los restos		Escaños propuesta		Escaños actuales	
PP	135	38,57%	137	34,25%	137	39,14%
PSOE	87	24,86%	93	23,25%	85	24,29%
U. PODEMOS	67	19,14%	85	21,25%	71	20,29%
C's	34	9,71%	57	14,25%	32	9,14%
ERC.CATSÍ	10	2,86%	10	2,50%	9	2,57%
CDC	9	2,57%	9	2,25%	8	2,29%
PNV	5	1,43%	5	1,25%	5	1,43%
EH Bildu	2	0,57%	3	0,75%	2	0,57%
CCa-PNC	1	0,29%	1	0,25%	1	0,29%
TOTAL	350	100%	400	100%	350	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior¹⁷

16. Datos consultados en la web del Ministerio del Interior:
<http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>.
(Consultado el 25 de abril de 2017).

17. <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>.
(Consultado el 29 de abril de 2017).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La primera columna refleja cómo quedaría compuesto el Congreso de los Diputados si el mínimo inicial de escaños por provincia fuera de uno sin contabilizar los restos. La tercera columna muestra el reparto de escaños entre las candidaturas si además de un escaño inicial por provincia, luego contabilizamos los restos de cada partido y usamos la fórmula D'Hondt en una circunscripción nacional para traducir esos restos en escaños.

Al igual que lo que hemos observado en otras propuestas el PP perdería peso en el Congreso, el cual ganaría Ciudadanos, sin variar en exceso el resto de la composición del parlamento.

C. Análisis de la Proporcionalidad

TABLA 13: Índice de Rose propuesta Ciudadanos

	% Votos	Escaños	% Escaños	Diferencia %
PP	33,01%	137	34,25%	1,24%
PSOE	22,63%	93	23,25%	0,62%
U. PODEMOS	21,15%	85	21,25%	0,10%
C's	13,06%	57	14,25%	1,19%
ERC.CATSÍ	2,63%	10	2,50%	-0,13%
CDC	2,01%	9	2,25%	0,24%
PNV	1,19%	5	1,25%	0,06%
EH Bildu	0,77%	3	0,75%	-0,02%
Cca-PNC	0,33%	1	0,25%	-0,08%
TOTAL		400	100%	3,45%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior

Vemos cómo esta propuesta arroja una proporcionalidad del 96,55%, lo que es una proporcionalidad elevada.

Vemos también que esta propuesta cambia dos elementos del sistema electoral actual para conseguir una mayor proporcionalidad. Lo analizaremos por separado, para ver cuál de las dos reformas afecta más a ese cambio en la proporcionalidad del sistema.

Solo cambiando el reparto inicial de escaños de dos a uno obtenemos una proporcionalidad del 91,18%. Por tanto esta medida no es útil para mejorar la proporcionalidad, ya que la mantiene igual que con la ley electoral actual. Disminuirían en cierta medida los desequilibrios del valor de voto entre las provincias, pero –como ya hemos apuntado– por un lado existirían muchas provincias con dos escaños, lo que las haría estar prácticamente en un sistema mayoritario y por otro lado las provincias que ya de por sí tienen poco peso político y económico aún se les daría menos poder.

Manteniendo los escaños iniciales por provincia en dos y cambiando solo el aumento de escaños a 400 y repartiendo los 50 de más en circunscripción única, obtenemos una proporcionalidad de 96,33%. Por lo que dentro de la reforma propuesta este cambio en el sistema electoral es el que provoca que aumente la proporcionalidad.

El principal problema de esta propuesta son las dudas de constitucionalidad al crear una especie de circunscripción única para el reparto de los 50 escaños de más.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Por otro lado también me parece un método injusto, ya que solo se tienen en cuenta los restos de las candidaturas cuando los partidos se encuentran infrarrepresentados en las circunscripciones pero no se tiene en cuenta cuando resultan sobrerrepresentados. Es decir, podría restárseles a los restos finales de cada partido aquel número de votos por el que se encuentran sobrerrepresentados. La propuesta de Ciudadanos beneficia a partidos que en algunas circunscripciones se encuentran muy infrarrepresentados, pero en la mayoría están sobrerrepresentados constantemente.

2. Propuesta reforma electoral enunciada en 2015

En noviembre de 2015 Ciudadanos propuso un nuevo modelo electoral para el Congreso de los Diputados inspirado en el modelo alemán. Con este sistema se busca una alta proporcionalidad, la gobernabilidad imponiendo una barrera electoral y una mayor representatividad al poder elegir directamente a la mitad de los candidatos. Esta propuesta se encuentra en el programa electoral de Ciudadanos para las elecciones de 2015¹⁸. Nos vamos a centrar en este programa electoral y no en el del 2016 ya que, en este último, la propuesta de reforma del sistema electoral pierde concreción, señalando solo la necesidad de “una nueva ley electoral para que el voto de todos los españoles valga lo mismo” o “un reparto equilibrado del censo electoral para evitar la sobrerrepresentación de circunscripciones”¹⁹.

A. Descripción de la propuesta

La propuesta de Ciudadanos aboga por que el elector a la hora de votar disponga de dos votos: el primero dirigido a favor de un representante dentro de un distrito uninominal; el otro a favor de un partido político en una circunscripción nacional.

Con el primero de los votos elegirá a un representante individual en su circunscripción, que será uninominal, por lo que con una mayoría simple uno de los representantes se hará con el escaño de esa circunscripción. La mitad de los escaños, es decir, 175 se elegirán de esta manera, por lo que España tendría que estar dividida en 175 circunscripciones uninominales. Un distrito uninominal correspondería a unos 230.000 habitantes. Ciudadanos exige en su propuesta que estas circunscripciones no pueden ser superiores a la provincia.

El segundo de los votos irá a parar a uno de los partidos políticos que se presenten a nivel nacional, por los que los 175 escaños restantes se asignaran a las listas presentadas por los partidos. Este segundo voto sirve para determinar la representación total de los partidos políticos (Ramírez Gonzalez, 2013:174). Pero para que un partido tenga derecho a recibir escaños por estos segundos votos debe recibir al menos el 3% a nivel nacional. Esta es una de las diferencias importantes de la propuesta de Ciudadanos con el sistema alemán, ya que este último exige un 5%, porcentaje que dejaría fuera de la representación a muchos partidos minoritarios. Según el sistema alemán la única manera de evitar esa barrera del 5% es que los partidos hayan obtenido tres escaños en circunscripciones uninominales. Sin embargo, la propuesta de Ciudadanos no incluye la posibilidad de superar por otros medios la barrera del 3%.

18. Programa electoral Ciudadanos para las elecciones de 2015:
<http://www.lne.es/elementosWeb/especiales/2015/874/vye/File/ciudadanos.pdf>.
(Consultado el 16 de mayo de 2017).

19. Programa electoral de Ciudadanos para las elecciones de 2016:
<http://s.libertaddigital.com/doc/programa-electoral-de-ciudadanos-para-las-elecciones-del-26-de-junio-de-2016-41913426.pdf>.
(Consultado el 16 de mayo de 2017).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Para asignar los escaños, primero se realiza el escrutinio de los primeros votos, y así se determina la asignación de los 175 escaños por mayoría simple. A continuación se reparten los 350 escaños del congreso en proporción a los segundos votos.

En este punto en la propuesta de Ciudadanos no se especifica qué método usar para la transformación de esos segundos votos en escaños, así que no se sabe si su propuesta dejaría la ley D'Hondt como en la actualidad o se optaría por el método Sainte-Lagué que es el usado en Alemania. Aunque al hablar de votos totales a nivel nacional la elección de uno u otro poca repercusión tendría en los resultados finales.

Al distribuir los 350 escaños en proporción a los segundos votos, se les asignarán a cada partido los correspondientes a sus votos, pero habrá que descontarle a cada uno los ya asignados por mayoría simple del recuento de los primeros votos. Por ejemplo si un partido ha obtenido 70 escaños de los 350 en proporción a sus segundos votos y ya tenía 20 escaños por haber vencido en 20 circunscripciones uninominales, se le deberán restar a los 70 obtenidos y recibir 50 escaños de sus listas de partido para mantener la proporcionalidad.

El problema llega cuando un partido en el reparto proporcional de los segundos votos obtiene menos escaños de los que ya había obtenido con los primeros votos en las circunscripciones uninominales. En este caso no se le da ningún escaño más pero tampoco se le quita por lo que habrá que crear escaños adicionales, para respetar los escaños directos y no tener que perjudicar a otros partidos, por lo que el total de escaños se aumenta durante esa legislatura (Ramírez Gonzalez, 2013:174). Ciudadanos mantiene en su propuesta este método para los escaños excedentes, que es la que se usaba en Alemania hasta 2013. En este año se cambió la ley electoral en cuanto a estos escaños, porque puede producir que un partido con menos votos que otro logre la mayoría parlamentaria (Prado Vidal, 2012:67). El TC Alemán lo considera una “desviación de la voluntad popular”. La solución ha sido que esos escaños excedentes no recaigan solo en un partido, sino que se sumen a los iniciales y se vuelvan a repartir proporcionalmente.

B. Ventajas e inconvenientes

Los aspectos más positivos del sistema propuesto por Ciudadanos son:

1. La mayor defensa que hace Ciudadanos de este sistema es la representatividad. Sobre todo con el primer voto en circunscripciones uninominales se genera un mayor sentimiento de representatividad, produciéndose la cercanía entre electos y electores. Por lo que los diputados elegidos en las circunscripciones uninominales tienen una mayor responsabilidad y compromiso ante los ciudadanos, ya que estos no dependen solo de la dirección de los partidos.²⁰
2. En relación con lo anterior, los candidatos compiten en una circunscripción directamente con sus contrincantes, ya no solo se basa la elección en las ideas del partido, sino en las ideas personales de cada candidato, su trayectoria y su capacidad.
3. Estamos ante un sistema con una alta proporcionalidad. Si nos vamos a los resultados alemanes, en las 6 últimas elecciones la media de la proporcionalidad se acerca al 95%, incluyendo también aquellos votos que no logran representación (Ramírez Gonzalez, 2013:175).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

4. Dificultad de conseguir mayorías absolutas. Ningún partido obtiene esta mayoría sin obtener la misma mayoría en los votos. Esto en Alemania se considera como un punto positivo, pero el panorama de Alemania es muy distinto al español, ya que el parlamento alemán funciona fundamentalmente mediante coaliciones de partidos, la mayoría de los gobiernos son de coalición. En España parece mucho más difícil conseguir coaliciones tan sólidas. Se ve como a lo largo de los años los partidos han sido incapaces de realizar acuerdos en temas trascendentales, lo que provocaría un problema de gobernabilidad.

5. Estabilidad y gobernabilidad, al establecer una barrera electoral del 3%, que impide la entrada a partidos minoritarios y la excesiva atomización del Congreso. Aunque esto también trae sus inconvenientes como ahora exponemos.

Los aspectos negativos más trascendentales son:

1. Posibilidad de manipular el doble voto. Un candidato de un partido con mucha posibilidad de salir elegido, puede optar por presentarse de manera independiente, sabiendo que los electores del partido al que pertenecía le seguirán votando, pero luego ese escaño no se descontará de los escaños conseguidos por el partido al presentarse como independiente (Ramirez Gonzalez, 2013:176).

2. Efectos tanto para votantes como para partidos. Los electores con el primer voto no lo usarían para elegir a partidos minoritarios, ya que para estos será muy complicado conseguir representantes en un distrito uninominal y además los propios partidos, conscientes de esto, solo harán campaña para conseguir esos segundos votos y superar la barrera electoral.

3. El tamaño variable del Congreso. Podría ser un inconveniente que en cada legislatura hubiera un número diferente de escaños al sumar los escaños excedentes. La práctica alemana ha dejado observar que en alguna ocasión el parlamento ha tenido 71 escaños más de los iniciales. Como ya habíamos comentado un Congreso de los Diputados más grande requeriría un mayor coste y el problema de que la Constitución impone que existan como máximo 400 escaños en el Congreso (Ramirez Gonzalez, 2013:179).

4. La barrera del 3% dejaría sin representación a muchos partidos que reciben un gran número de votos, pero no llegan a superar esa barrera. En España esa barrera dejaría sin escaños principalmente a los partidos nacionalistas que tradicionalmente han estado en nuestro Congreso. Con los datos de las elecciones de 2016 ni ERC con un 2,63% de los votos, ni CDC con un 2,01%, ni PNV con un 1,20% de ellos, conseguirían entrar en el Congreso. Les obligaría a formar coaliciones, como sucede en las elecciones europeas. Esta barrera daría lugar a una mayor desproporcionalidad de estos partidos mediano-pequeños superiores a las producidas en el sistema electoral actual. Esto no sucede en Alemania ya que no tiene una estructura de partidos autonómicos similar a la de España. Y se repetiría el problema que existe en España de que partidos que a nivel nacional son minoritarios seguirían sin representación al establecerse una barrera que muchos de ellos no superarían.

5. Los distritos para la elección uninominal. Habría que formar 175 distritos con una población parecida en cada uno, lo que surge muchos problemas a la hora de confeccionar este sistema. Hay que tener en cuenta que la forma de distribución de dichos distritos afectaría a los resultados electorales y su diseño sería de enorme complejidad. Donde limitar cada uno, ya que los partidos políticos nunca se podrían de acuerdo en este tema, ya que a algunos les convendría establecerlos de una manera para sus intereses electorales y otros de otra manera completamente distinta. Además, si se pudieran llegar a confeccionar, habría que volverlos a cambiar cuando se producen cambios poblacionales para que todos tengan un tamaño poblacional similar.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

6. Ciudadanos en su propuesta expone que las circunscripciones uninominales no podrán ser de ámbito superior a la provincia. Para que existan 175 circunscripciones y estas sean de similar tamaño, cada distrito corresponderá a unos 230.000 habitantes, que las provincias menos pobladas no alcanzan y no serían suficientes para formarse una circunscripción electoral. Es el caso de Soria con 90.000 habitantes.

C. Análisis de la proporcionalidad

Basándome principalmente en el estudio de la proporcionalidad de este sistema, en mi opinión es un buen sistema que garantiza una alta proporcionalidad. No obstante, la proporcionalidad del sistema actual, que se sitúa en casi el 92%, no se vería mejorada más que en tres puntos. De hecho en Alemania una fórmula similar a la que propone Ciudadanos alcanza en muchas de las elecciones unas cifras próximas al 95% de proporcionalidad²¹. No obstante, en un país como España, con fuertes nacionalismos, sería un problema el dejar fuera de la representación a partidos que representan dichas alternativas.

Todo ello sin hablar de todos los problemas que conllevaría la aplicación de este modelo electoral, la distribución de las circunscripciones uninominales, la variabilidad del Congreso en cada legislatura y tener que cambiar la Constitución para establecer una circunscripción nacional.

V. CONCLUSIONES

El Sistema electoral español para el Congreso de los Diputados ha recibido constantes críticas, siendo una de las principales la de la falta de proporcionalidad. Sin embargo, tal y como hemos podido comprobar, la primera conclusión a la que podríamos llegar es que, siendo que la proporcionalidad de nuestro sistema actual, según el índice de Rose y los últimos resultados electorales, es de 91,70%, en absoluto puede afirmarse sin matización que uno de los principales problemas de nuestro sistema electoral sea la desproporcionalidad.

En segundo lugar, podríamos destacar que, tras analizar las consecuencias prácticas que tendrían las propuestas de reforma de Ciudadanos y Podemos, el aumento de esa proporcionalidad no es tan grande como cabría esperar.

La propuesta de cambio de sistema electoral que Podemos recoge en su programa electoral de 2016, que básicamente se basa en crear circunscripciones autonómicas y repartir los escaños entre las diversas circunscripciones de forma proporcional, arroja una proporcionalidad del 95,49%. Es decir, no llegan a cuatro los puntos porcentuales de diferencia, con la necesidad de una reforma constitucional y con el resultado de unos mayores problemas de gobernabilidad y de menor representación política de territorios en declive.

Por otra parte, la propuesta de Podemos ante el Congreso de los Diputados en octubre de 2016 supone un aumento de la proporcionalidad en algo más de cuatro puntos porcentuales (96,07%), aumentando el tamaño del Congreso a 400 diputados y aplicando la fórmula Hare. Las consecuencias tampoco están exentas de polémica: por una parte,

21. La imposibilidad de poder calcular la proporcionalidad de un sistema como el que propone Ciudadanos con los resultados de las elecciones del 26J, al ser un sistema que varía tanto las circunstancias actuales hace que podamos compararlo con la proporcionalidad que se consigue en Alemania en un sistema parecido.

PORTADA

mayores problemas de gobernabilidad; por otra parte, el aumento de presupuesto que supone el mayor número de diputados.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

La propuesta que mantuvo Ciudadanos hasta que en 2015 propusieron el sistema alemán, reducía el número mínimo de escaños por provincia a uno y contabilizaba los restos en una circunscripción única. La proporcionalidad de esta propuesta es de 96,55% (casi cinco puntos porcentuales por encima de la actual), pero nos genera problemas constitucionales y técnicos a la hora de contabilizar los restos, creando un sistema muy complejo.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

El sistema alemán que Ciudadanos ha defendido en estos últimos años en Alemania ha alcanzado una proporcionalidad del 95%. No obstante, el principal problema de aplicar este sistema en España es que dejaría fuera a los partidos nacionalistas, con las tensiones que ello generaría y sin olvidar todos los problemas de implantación que supondría este modelo en aspectos como la delimitación de las nuevas circunscripciones.

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

Las propuestas analizadas efectivamente aumentan la proporcionalidad, pero otros objetivos del sistema electoral pueden verse perjudicados. En mi opinión, el sistema actual español goza de un notable equilibrio, ya que mantiene la proporcionalidad en índices elevados, la gobernabilidad es aceptable al garantizar un Congreso poco atomizado, tiene en cuenta las minorías al no tener barrera electoral a nivel nacional y, por último, integra a los nacionalismos. Además habría que añadir que el sistema es bastante sencillo de aplicar, sin elementos excesivamente complejos como los que se aplican, por ejemplo, en el modelo alemán. No hay que olvidar tampoco la dificultad de cualquier reforma en el sistema electoral, no sólo por las mayorías cualificadas exigidas tanto para una reforma constitucional como para una reforma de la ley orgánica, sino también por los intereses que los propios partidos tienen en la misma. En cualquier caso, y aunque la reforma a corto plazo no sea viable, el debate continuará.

**CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- PRADO VIDAL, C. (2012), *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*, colección Ciencia Política de Tirant lo Blanch, Valencia.
- RAMIREZ GONZALEZ, V. (2013), *Sistema electoral para el Congreso de los Diputados*, Universidad de Granada, Granada.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

ANEXOS

Anexo 1

La proporcionalidad medida según el índice de Rose para las elecciones de 2011:²²

Elecciones 2011	Porcentaje de votos	Escaños	Porcentaje de escaños	Diferencia entre porcentajes
PP	44,63%	186	53,14%	8,51%
PSOE	28,76%	110	31,43%	2,67%
CiU	4,17%	16	4,57%	0,40%
UI	6,92%	11	3,14%	-3,78%
AMAIUR	1,37%	7	2,00%	0,63%
UPyD	4,70%	5	1,43%	-3,27%
PNV	1,33%	5	1,43%	0,10%
ERC	1,06%	3	0,86%	-0,20%
BNG	0,76%	2	0,57%	-0,19%
CC-NC-PNC	0,59%	2	0,57%	-0,02%
COMPROMI	0,51%	1	0,29%	-0,22%
FAC	0,41%	1	0,29%	-0,12%
GBAI	0,17%	1	0,29%	0,12%
		350		12,43%

Anexo 2

La proporcionalidad medida según el índice de Rose para las elecciones de 2011:²³

Elecciones 2015	Porcentaje de votos	Escaños	Porcentaje de escaños	Diferencia entre porcentajes
PP	28,72%	123	35,14%	6,42%
PSOE	22,01%	90	25,71%	3,70%
PODEMOS	20,66%	69	19,71%	-0,95%
C's	13,93%	40	11,43%	-2,50%
ERC.CATSÍ	2,39%	9	2,57%	0,18%
DL	2,25%	8	2,29%	0,04%
PNV	1,20%	6	1,71%	0,51%
UNIDAD POPULAR	3,67%	2	0,57%	-3,10%
EH Bildu	0,87%	2	0,57%	-0,30%
Cca-PNC	0,33%	1	0,29%	-0,04%
		350		10,86%

22. <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>.

23. <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.html>.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Anexo 3

La distribución y número de diputados para las elecciones de 2016 quedaron fijados de la siguiente manera:²⁴

Circunscripción	Diputados	Mapa
Madrid	36	
Barcelona	31	
Valencia ^(*)	16	
Alicante y Sevilla	12	
Málaga	11	
Murcia	10	
Cádiz	9	
Asturias, Baleares, La Coruña, Las Palmas y Vizcaya	8	
Granada, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife y Zaragoza	7	
Almería, Badajoz, Córdoba, Gerona, Guipúzcoa, Tarragona y Toledo	6	
Cantabria, Castellón, Ciudad Real, Huelva, Jaén, Navarra y Valladolid	5	
Álava, Albacete, Burgos, Cáceres, León ^(*) , Lérida, Lugo, Orense, La Rioja y Salamanca	4	
Ávila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Palencia, Segovia, Teruel y Zamora	3	
Soria	2	
Ceuta y Melilla	1	

Anexo 4

Distribución de escaños si la circunscripción fuera única:²⁵

	Resultado 2016	Resultado con una única circunscripción	Diferencia
PP	137	120	-17,0
PSOE	85	82	-3,0
PODEMOS-IU-EQUO	45	48	3,0
C's	32	47	15,0
ECP	12	12	0,0
PODEMOS-COMPROMÍS-EU..	9	9	0,0
ERC-CATSI	9	9	0,0
CDC	8	7	-1,0
PODEMOS-EN MAREA-ANO..	5	5	0,0
EAJ-PNV	5	4	-1,0
PACMA		4	4,0
EH Bildu	2	2	0,0
CCa-PNC	1	1	0,0

24. Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

25. http://www.eldiario.es/politica/GRAFICO-quedaria-Congreso-electoral-circunscripcion_0_530897687.html.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**NOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LA IGUALDAD TERRITORIAL A LOS DIEZ AÑOS
DEL ESTATUTO DE ARAGÓN (2007-2017)**por **Fernando López Ramón**

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza

RESUMEN

Se mantiene la tesis de que la comunidad aragonesa hace depender el alcance de sus aspiraciones de autogobierno de la estricta observancia del criterio de igualdad territorial. Así, al no haberse respetado esa pauta, el inicial texto estatutario de 1982 hubo de ser sometido a sucesivos procedimientos de reforma en 1994, 1996 y 2007, hasta que se alcanzaron los máximos niveles de autonomía. Por tanto, la estabilidad de la norma fundamental aragonesa, comprobada durante los grandes cambios experimentados en el decenio de su vigencia, está condicionada al mantenimiento de la igualdad entre todas las comunidades del conjunto estatal.

ABSTRACT

According to the long standing argument, the Autonomous Community of Aragón, similar to other Autonomous Communities, bases its demands for self-government on the strict compliance with the criteria of territorial equality. Since this criteria had not been respected during the past decades, the initial statutory text of 1982 had to be subject of successive reforms in 1994, 1996 and 2007, until the current level of autonomy was reached. Therefore, the stability of the Statute of Aragón is conditioned to the maintenance of equality among all Autonomous Communities.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**I. SOLIDARIDAD E IGUALDAD TERRITORIALES EN
LA PERSPECTIVA ARAGONESA**

El Estatuto de 2007 implicó la culminación del proceso identitario aragonés, caracterizado por haberse formulado y mantenido sin cuestionar nunca ni la integración en el Estado ni el marco constitucional que éste proporciona. Dicho de otra manera, la fidelidad de Aragón a la realidad española puede considerarse firme y sin fisuras relevantes, ofreciéndose con carácter abierto y solidario a las restantes nacionalidades y regiones. Ahora bien, la igualdad practicada desde esta tierra no puede entenderse exclusivamente desde una óptica de disponibilidad propia, pues comprende también importantes dosis de exigencia ajena. Se ofrece y se busca la igualdad territorial dentro del ordenamiento jurídico, de manera que no se quiere ser más, pero tampoco menos, que otras comunidades.

Desde la perspectiva aragonesa, por tanto, la autonomía a la carta, que sería posible configurar conforme a nuestro texto constitucional, se aceptará siempre y cuando no niegue la posibilidad de que todos los territorios puedan acceder a los mismos niveles de poder autónomo. Planteamiento que probablemente es compartido desde otros lugares.

El objetivo de este trabajo no es defender la igualdad territorial, sino demostrar que proclamarla y obtenerla ha sido la finalidad que explica la elaboración y aprobación del Estatuto de Aragón de 2007. Veremos, así, las frustraciones generadas por el Estatuto de 1982 y el camino emprendido, desde su misma aprobación, que condujo a las reformas estatutarias de 1994 (la reforma corta) y 1996 (la reforma amplia). Ambas derivaron del impulso político aragonés, enseguida extendido a otras comunidades autónomas en prueba de la amplia difusión de las aspiraciones de igualdad territorial.

Tras la segunda reforma, en el texto estatutario aragonés ya se había logrado la igualación competencial e institucional con las comunidades de primer grado. Sin embargo, el tratamiento predominantemente técnico de las cuestiones no satisfacía las aspiraciones políticas, que precisaban hacer valer la igualdad territorial también en las señas de identidad y los símbolos de la comunidad autónoma. Tal fue la razón fundamental determinante de la aprobación de lo que formalmente se presentó como una reforma, pero que en realidad fue una nueva redacción de la norma estatutaria aragonesa.

Ahora sí, cabe pues sostener que el texto jurídico-político de 2007 cuenta con amplia aceptación en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Durante el breve período del decenio de su vigencia ha tenido ocasión ya de probar su continuidad en el contexto de los muy notables cambios económicos, políticos, territoriales y sociales experimentados. La norma estatutaria se muestra, pues, sólida al ser percibida como la identificación de las máximas aspiraciones de autogobierno que se pueden alcanzar en el marco constitucional y político del Estado.

No obstante, en el supuesto de que ese marco estatal variase, bien porque se modificara la Constitución, bien porque se alterara la aplicación territorial de sus previsiones autonómicas, no sería de esperar una aceptación fácil de los cambios desde Aragón. La resignación a instalarse en un nivel secundario de poder, por comparación con otros territorios, no parece probable habida cuenta de los antecedentes que pasamos a recordar.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****II. LAS FRUSTRACIONES DEL PRIMER TEXTO ESTATUTARIO DE 1982**

Entre las importantes decisiones que se adoptaron en los Pactos Autonómicos de julio 1981 para armonizar el proceso de creación de las comunidades autónomas, se encontraba su generalización a todo el territorio. Al mismo tiempo, se acordó utilizar las diferentes vías de acceso a la autonomía previstas en la Constitución para establecer dos grandes categorías de comunidades, caracterizadas por sus diferentes niveles de poder.

Así, obtuvieron mayor autonomía competencial e institucional las comunidades autónomas denominadas de primer grado. Tales fueron las constituidas conforme a lo establecido en los siguientes preceptos de la Constitución: el artículo 151 para Andalucía, la disposición transitoria segunda para País Vasco, Cataluña y Galicia, y la disposición adicional primera para Navarra.

En las restantes comunidades autónomas, llamadas de segundo grado, se siguió la vía de acceso a la autonomía establecida en el artículo 143 de la Constitución, lo que determinó no solo la obtención de menos competencias, sino también la inclusión de las limitaciones estatutarias previstas en los pactos de 1981. Entre tales limitaciones figuraban las relativas al número de departamentos de los gobiernos autonómicos, la profesionalización de las direcciones generales, la exclusión de la disolución anticipada de los parlamentos autonómicos, la organización periférica y otros extremos. No obstante, los propios datos constitucionales, especialmente el artículo 148.2, invitaban a pensar que las diferencias entre ambas categorías de comunidades autónomas tenían alcance meramente transitorio, como así terminó siendo tras las dos primeras series de reformas estatutarias referidas a las comunidades autónomas que inicialmente eran de segundo grado.

En Aragón, el Estatuto de 1982 generó cierta frustración al considerarse, por partes significativas del espectro político, que estaba en evidente contraste con los deseos de autonomía plena hechos valer en manifestaciones masivas de la población. La vía del artículo 143 de la Constitución, que fue la seguida, se consideraba demasiado lenta. Los partidos que conectaban con sentimientos de corte regionalista o nacionalista de la ciudadanía resultaron beneficiados. El PAR, desde la flexibilidad de considerarse un partido de centro con fuertes planteamientos regionalistas, llegó a disponer en 1987 de 19 diputados de un total de 67 en el parlamento autonómico, lo que le permitió formar gobierno de coalición con el PP, que se mantuvo hasta 1993. El mismo partido resultó clave después para la formación de las mayorías de gobierno con el PSOE (1999-2011) y de nuevo con el PP (2011-2015). Incluso el nacionalismo de izquierdas de la CHA alcanzó recompensa parlamentaria, si bien su techo electoral se quedó en los 9 diputados obtenidos en 2003.

En todo caso, se generalizó la idea de que la igualdad territorial había sido desconocida durante el proceso autonómico. Las desigualdades identificadas fueron, ante todo, las procedentes de la aplicación de las previsiones constitucionales citadas, que permitieron el directo acceso al grado máximo de autonomía únicamente por ciertos territorios. De manera adicional, también se dieron otros procesos en los que no fueron observados los límites constitucionales, habiendo de completarse y convalidarse los excesos estatutarios con leyes de transferencia de competencias estatales en los casos de Canarias y Comunidad Valenciana. Todo ello contribuyó, desde Aragón, a consolidar la idea de que las diferencias del autogobierno no estaban justificadas. Se formó un amplio consenso colectivo que, sin incluir reivindicaciones separatistas ni independistas, pero reafirmando una sólida identidad propia, consideraba necesario obtener los mismos poderes que las comunidades autónomas más privilegiadas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****III. EL IMPULSO ARAGONÉS A LAS REFORMAS ESTATUTARIAS
DE 1994 Y 1996**

El origen de la primera oleada de reformas estatutarias ha de buscarse en la aspiración de las comunidades autónomas de segundo grado de obtener la igualación con respecto a las de primer grado. Las fuerzas políticas estatales intentaron reconducir el proceso, limitándolo a la igualación competencial mediante los Acuerdos Autonómicos de febrero 1992. En ellos se preveía la ampliación de competencias a través del mecanismo de la ley orgánica de transferencias regulado en el artículo 150.2 de la Constitución. Se llegó incluso a aprobar la ley orgánica 9/1992, de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Sin embargo, no hubo más remedio que admitir la posibilidad de reformas estatutarias por virtud de las iniciativas autonómicas generalizadas con el lógico objetivo de evitar que las nuevas competencias pudieran ser alteradas unilateralmente por el Estado. De manera que los estatutos de autonomía de todas las comunidades de segundo grado (menos Canarias) experimentaron reformas en su articulado por las leyes orgánicas 1 a 11/1994. La tramitación de esas reformas estatutarias no produjo enfrentamientos con el Estado, dado que se limitaron a asumir las competencias ya transferidas, y las Cortes Generales, al aprobar las leyes orgánicas de reforma estatutaria, no variaron el contenido literal de los textos remitidos por los parlamentos autonómicos.

Conseguida prácticamente la igualación competencial, de inmediato, las mismas comunidades autónomas de segundo grado continuaron sus reivindicaciones a fin de obtener también la igualación institucional con las de primer grado. Esta segunda oleada de reformas estatutarias se inició por las Cortes de Aragón, que en junio 1994 adoptaron la llamada reforma amplia del Estatuto (por oposición a la corta, que acababa de aprobarse en las Cortes Generales). Unos meses después, en diciembre 1994, adoptó también la iniciativa de reforma amplia de su Estatuto el Parlamento de Canarias, que había rechazado antes la reforma ajustada a los Acuerdos Autonómicos de 1992 al disponer de una mayoría parlamentaria no controlada por los partidos políticos que habían firmado dichos acuerdos.

La aprobación de las nuevas reformas estatutarias se extendió en el tiempo más que las anteriores, de 1996 a 1999, pero terminó por afectar también a todas las comunidades autónomas de segundo grado, que pasaron a ver reconocidos los mismos niveles de autonomía que las de primer grado, sin perjuicio de algunas diferencias que aún subsisten. En tal sentido, la primitiva distinción entre dos tipos de comunidades autónomas dio paso al reconocimiento de diferencias culturales e institucionales singulares en cada territorio.

Lo característico de esta segunda serie de reformas estatutarias fue la carencia de una programación anticipada de las mismas. Dicho de otra manera, la coordinación intentada en los Acuerdos Autonómicos de 1992 se frustró finalmente, al generalizarse las iniciativas singulares de reforma por las comunidades autónomas de segundo grado con la finalidad precisamente de suprimir las diferencias que todavía las separaban de las de primer grado. Las fuerzas estatales no pudieron impedir el ímpetu de las reformas estatutarias impulsadas desde los diversos territorios.

En ese contexto, bajo la óptica de la valoración de los procedimientos de reforma estatutaria, cabe constatar que por parte del Estado se observó una conducta muy diferente a la adoptada en las primeras reformas estatutarias. En efecto, mientras en las reformas de 1994 el previo acuerdo político sobre su alcance determinó la ausencia de modificaciones en el texto remitido por los parlamentos autonómicos, en las reformas

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

del período 1996-1999 las Cortes Generales aprobaron variadas enmiendas en los proyectos de las Comunidades Autónomas. A continuación, comprobaremos tal extremo en relación con la pionera iniciativa de esta segunda oleada de reformas estatutarias, que fue precisamente la referida al Estatuto de Aragón.

La ley orgánica 5/1996 aprobó la llamada reforma amplia del Estatuto de Autonomía, introduciendo variantes significativas en el texto que había sido apoyado unánimemente por las Cortes de Aragón dos años antes (junio 1994). Las enmiendas estatales se concentraron en aspectos relevantes, que habían provocado ya cierta expectación en el debate parlamentario autonómico.

Así, las Cortes Generales aceptaron la expresa atribución a Aragón del carácter de nacionalidad, pero insistiendo en la vinculación a la Constitución con una explícita referencia a la misma, que terminó acompañando a la mención del Estatuto como *“norma institucional básica”* de la Comunidad Autónoma (art. 1). También se limitaron las posibilidades de establecimiento de un régimen de oficialidad de las *“lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón”*, circunscribiendo su enseñanza y el derecho de usarlas a *“las zonas de utilización predominante de aquéllas”* (art. 7), cautela que no figuraba en la propuesta aragonesa.

Tampoco prosperó el intento autonómico de reservarse la ejecución de la legislación penitenciaria; ni se logró la creación de una policía propia, que se reclamaba, con grandes cautelas, en la propuesta de reforma del Estatuto, permitiéndose por las Cortes Generales únicamente que se reforzaran las competencias autonómicas de *“vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales”*, con la posibilidad de *“convenir con el Estado la adscripción de una unidad del cuerpo nacional de policía”* (art. 38). Por otra parte, la celebración de todo tipo de convenios sobre servicios propios con otras comunidades autónomas se sometió al trámite de comunicación a las propias Cortes Generales, estableciéndose un plazo de treinta días para que éstas pudieran exigir la consideración del convenio como acuerdo de cooperación requerido de autorización de las citadas Cortes Generales (art. 40).

Se rechazaron asimismo en el texto definitivo del Estatuto los términos del convenio fiscal, que se incluía en la propuesta de reforma elaborada por las Cortes de Aragón. Cabe recordar que, conforme a aquella propuesta, la iniciativa del convenio *“para regular las respectivas relaciones fiscales y financieras”* hubiera correspondido a las Cortes de Aragón por mayoría reforzada de dos tercios. En la misma propuesta aragonesa, el contenido de ese convenio podía referirse a aspectos que no planteaban más problemas que los de tipo técnico, como la participación de la Comunidad Autónoma en los tributos generales no cedidos o los recargos sobre tributos del sistema fiscal general. Pero junto a ello también se pretendía que el convenio hubiera podido contener *“cualquier otro instrumento económico y financiero que garantice un régimen justo, automático y no rescindible unilateralmente”*, dicción esta que parecía encaminada a amparar un concierto económico de tipo vasco. En todo caso, en el texto de la reforma estatutaria aprobado por las Cortes Generales únicamente se admitió que la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos estatales fuera susceptible de acuerdo con el Estado (arts. 48 y 49).

En definitiva, sucedió que la Comunidad Autónoma de Aragón quería ir más lejos de lo que consideraba prudente el Estado. Por ello, al no haberse producido una fase previa de negociación política, la reconducción de las pretensiones autonómicas hubo de realizarse en la fase de intervención de las Cortes Generales. El resultado produjo algunas tensiones en el ámbito autonómico, pues el partido en el gobierno fue acusado de romper el inicial consenso de todas las fuerza políticas aragonesas. No deja de ser significativo en tal sentido que, en la votación final de la ley orgánica de reforma del Estatuto, el

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

PAR, único partido político exclusivamente aragonés con representación parlamentaria estatal, se abstuviera y el PSOE, desde la oposición, votara en contra.

Pese a todo, los logros de la reforma de 1996 fueron muy importantes para afirmar el protagonismo territorial de las autoridades autonómicas. Las nuevas competencias en materia de sanidad y educación, además de ampliar significativamente el volumen presupuestario y de personal, hicieron del Gobierno de Aragón el interlocutor diario del ciudadano. Puede afirmarse que la autonomía aragonesa alcanzó entonces su consolidación, equiparándose a las comunidades de primer grado tras haber liderado la segunda gran fase de reformas estatutarias.

Y sin embargo, las fuerzas regionalistas y nacionalistas no percibieron los aspectos positivos de la reforma. Antes bien se instalaron en una actitud de frustración política al entender que las legítimas aspiraciones de autogobierno habían sido cercenadas en las Cortes Generales. La potencialidad de esta postura no fue ni comprendida ni asumida por los partidos estatales, que se dejaron llevar por una serie de iniciativas e impulsos que desembocarían en el nuevo Estatuto de Aragón.

IV. LA CULMINACIÓN DEL PROCESO IDENTITARIO EN EL ESTATUTO DE 2007

La vida autonómica discurría plácidamente en los sucesivos gobiernos presididos por el socialista Marcelino Iglesias, que fue el primer presidente aragonés en repetir mandato nada menos que en tres legislaturas consecutivas (1999-2011). Fue crucial para ello el apoyo que le brindó el PAR rompiendo su anterior pacto de coalición con el PP, ruptura que incluía entre sus motivaciones el descontento generado en la fuerza regionalista por la reforma estatutaria de 1996. De manera que en la coalición de gobierno se identificaban dos visiones políticas que, si podían coincidir en un rechazo genérico a los planteamientos del PP, diferían en el grado de importancia concedido a la elaboración de un nuevo Estatuto de Autonomía, pues el PSOE asumía el reto estatutario con menor interés que el PAR.

En 2003 una comisión especial de las Cortes de Aragón constituida el año anterior presentó su informe sobre la profundización y el desarrollo del autogobierno de Aragón, que fue aprobado en el pleno por unanimidad. Su conclusión era que había de seguirse la vía de las leyes estatales de transferencia para ampliar las competencias autonómicas, sin necesidad de embarcarse en un nuevo proceso de reforma estatutaria. Visión que parecía coincidir con el sentimiento dominante en las fuerzas socialistas de que en Aragón no había voces significativas que postularan el cambio del Estatuto.

Sin embargo, tales planteamientos cambiarían rápidamente al instalarse en el contexto proporcionado por los vaivenes de la política autonómica en el plano nacional. Recuérdese que en septiembre 2002 el parlamento vasco había aprobado el plan Ibarretxe, que promovía la transformación de Euskadi en un Estado libre asociado con el Estado español. Si bien el proyecto vasco de nuevo Estatuto de 2004 fue inadmitido a trámite por las Cortes Generales en 2005, paralelamente en diciembre 2002 se había puesto en marcha en Cataluña el proceso de reforma estatutaria que, impulsado tras las elecciones de 2003, alumbraría el Estatuto catalán de 2006, que pretendió ampliar notablemente el alcance del autogobierno.

No es cuestión ahora de incidir en las vicisitudes vascas y catalanas, que simplemente nos han de servir para comprender el impulso que estos acontecimientos supusieron para las aspiraciones reformistas en otros territorios. El plan vasco y la reforma catalana funcionaron como desencadenantes de ese radical sentido de la igualdad que viene caracterizando a otras comunidades autónomas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Aragón se contó entre las comunidades que adoptaron iniciativas de reforma estatutaria siguiendo la estela catalana, junto con Comunidad Valenciana, Baleares, Andalucía, Canarias y otras. Ya en 2004 se constituyó una ponencia parlamentaria especial de reforma estatutaria que, si ciertamente empezó y prolongó sus sesiones escuchando a variados expertos, en 2006 disponía del proyecto que terminó siendo el nuevo Estatuto aragonés de 2007.

Se trata de un texto amplio, que dobla el número y la extensión de los preceptos del anterior siguiendo las pautas del modelo catalán. No obstante, como indicábamos al inicio de este trabajo, en el Estatuto de Aragón no se encuentra ningún elemento excluyente, pues es clara la aceptación jurídica del marco constitucional y la asunción del valor social de España, desde una concepción de Aragón como tierra abierta y solidaria.

Entre las novedades han de comenzar destacándose los planteamientos historicistas. Las Cortes Generales suprimieron las prolijas informaciones y criterios que sobre la trayectoria del Reino de Aragón se hacían valer en el preámbulo de la propuesta autonómica. No obstante, permitieron que en el texto de la norma se configurase a Aragón no sólo como nacionalidad, sino explícitamente como nacionalidad histórica, reafirmandose incluso sus derechos históricos en clara alusión a la protección constitucional de los territorios forales (disp. ad. 1ª CE); aunque, como venimos sosteniendo, estas afirmaciones estatutarias pueden interpretarse más en clave de táctica que de dogma, pues derivan del objetivo consistente en afirmar la radical igualdad con los restantes territorios.

Otros elementos a resaltar del texto de 2007 podrían ser: *a)* la amplia recepción del cuadro de derechos de los aragoneses y de los principios rectores de la política autonómica; *b)* el diseño completo del mapa institucional, incluyendo Cámara de Cuentas, Consejo Económico y Social, Consejo Local, Consejo Consultivo, Consejo de Justicia, si bien este último sometido a lo que se disponga en la legislación estatal; *c)* la potestad explícita de aprobar decretos-leyes; *d)* la competencia para fijar libremente el número de diputados de las Cortes de Aragón; *e)* la consideración de la comarca como ente necesario; *f)* el establecimiento del bilateralismo en las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado; *g)* la posibilidad de entablar ciertas relaciones directas con las instituciones de la Unión Europea; y *h)* la definición del alcance de las competencias autonómicas al incluirse cláusulas referidas al contenido de las diversas materias asumidas.

V. LA CONTINUIDAD ESTATUTARIA EN LOS CAMBIOS ECONÓMICOS, POLÍTICOS, TERRITORIALES Y SOCIALES

El Estatuto de 2007 fue fruto de un amplio consenso, al confluir en las Cortes de Aragón el voto favorable de todas las fuerzas políticas salvo CHA, que se abstuvo. Una vez superada la sorpresa que en algunos círculos debió producir la iniciativa de su formación, lo cierto es que se trata de una norma asumida con normalidad por las distintas coaliciones gubernamentales o parlamentarias que se han sucedido en la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el contexto en el que se ha desarrollado esa continuidad estatutaria no ha sido fácil, pues ha coincidido con los tremendos cambios económicos, políticos, territoriales y sociales del período 2007-2017.

La economía aragonesa ha experimentado muy notables oscilaciones en esa década, reflejando los padecimientos de amplias capas de la población. El PIB alcanzó su récord en 2008 con 35.615 millones de euros, pero cayó casi un 10% entre 2009 y 2012, hasta situarse en 32.552 millones, empezando a partir de entonces una lenta recuperación. La tasa de paro, que en 2007 era del 5%, fue subiendo sobre todo a partir de 2009 y alcanzó en 2013 el máximo histórico, por encima del 20%, aunque en el segundo trimestre de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

2017 había bajado al 11,4%. Finalmente, el presupuesto de gastos ordinario de la Comunidad Autónoma osciló entre los 5.668 millones de euros de 2009 y los 4.975 millones de 2013.

Durante el período considerado, los cambios en las fuerzas políticas aragonesas han afectado especialmente a los grandes partidos nacionales: PSOE alcanzó 30 diputados en las elecciones autonómicas de 2007 y sólo 18 en las de 2015, mientras que PP, que logró 30 diputados en 2011, se situó en 21 en 2015. También los partidos de ámbito exclusivamente autonómico han experimentado disminuciones significativas en sus resultados electorales: PAR, que tuvo 9 diputados en las autonómicas de 2007, se situó en 6 en las de 2015 y CHA, con 4 diputados en 2007, bajó a 2 en 2015. Como es bien conocido, las novedades están en directa relación con el partidos emergentes, que en las elecciones autonómicas de 2015 lograron: Podemos 14 diputados y Ciudadanos 5.

En la ordenación territorial interna de la Comunidad Autónoma, el Estatuto de 2007 manifestó un notable voluntarismo al prever el objetivo de “*promover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad*” [art. 27.c) EA]. Objetivo que, en el mismo texto estatutario, llevó a vincular el ejercicio de la competencia exclusiva sobre la ordenación territorial a “*los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental*” (art. 71.8ª EA). Nadie sabe, sin embargo, cómo podrían garantizarse esos principios, especialmente el relativo al equilibrio demográfico. Durante el último decenio, esos propósitos estatutarios han topado con la persistente actitud de una población que, como en toda la España vacía, sigue viéndose forzada a mantener las estrategias familiares de emigración del campo a la ciudad para mejorar su calidad de vida.

Finalmente, a lo largo de estos diez años, el autogobierno aragonés ha mejorado su valoración social, que se ha recuperado tras el derrumbamiento del sentir autonomista constatado por el CIS en 2013. En el análisis de San Jorge de 2017, el Heraldo de Aragón fija en el 47,5% el porcentaje de población que considera positivamente la trayectoria autonómica y en un 24,8% el que la estima negativamente. Prevalece una visión favorable, de manera que los problemas considerados más importantes son el paro, la sanidad, la educación o el bienestar social.

VI. LA PERSISTENCIA EN LA IGUALDAD TERRITORIAL

La pacífica visión de los integrados del sistema que parece desprenderse de las anteriores consideraciones requiere la condición esencial del mantenimiento de la igualdad territorial. En toda la larga trayectoria de Aragón y particularmente en la reciente etapa autonómica, ese valor aparece siempre.

Incluso manejando las cifras de los resultados electorales, cabe sostener que el criterio de la igualdad territorial sigue contando con amplias capacidades de afirmación dentro de una clase política que ha experimentado un importante rejuvenecimiento. El factor de la edad no ha de desdeñarse en su potencialidad de cambio, habida cuenta de la necesidad de formar coaliciones parlamentarias. En la actualidad aragonesa, tras las elecciones autonómicas de 2015, una coalición de las fuerzas de izquierda apoya al gobierno presidido por el socialista Lambán. En esa coalición ha de tenerse en cuenta que la izquierda radical ha alcanzado un máximo histórico al sumar los 14 diputados de Podemos y los 2 de CHA, siendo así que anteriormente la cifra más alta la obtuvo en 2003 con 9 diputados de CHA y 1 diputado de IU. En relación con la temática que nos ocupa, esa extrema izquierda pudiera compensar la disminución del significado electoral de los partidos regionalistas y nacionalistas, pues por ahora la unión estatal

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de la nueva izquierda no parece haber servido para ahogar el peso de las reivindicaciones territoriales, cuya aplicación igualitaria constituye una aspiración hecha valer firmemente desde Aragón.

Apurando la idea de las diferencias culturales e institucionales entre comunidades autónomas, se ha sostenido que en nuestro Estado Autonomico existen hechos diferenciales, como la lengua, la comarca, la financiación especial o el régimen civil propio, que corresponden sólo a algunas comunidades y que tienen su más clara manifestación en los partidos nacionalistas. En el caso de Aragón, no parecería difícil identificar esos elementos, pues se reclaman dos lenguas propias, además del español, se cuenta con una efectiva división en comarcas dotadas de autonomía, existe una larga tradición foralista y vienen funcionando dos partidos de sesgo nacionalista, uno en la derecha y otro en la izquierda. En todo caso, si las intelectualidades autonómicas hubieran de lanzarse a la búsqueda de hechos diferenciales, no cabe duda de que los encontrarían en múltiples elementos, desde los que pudiera proporcionar la historia, hasta los que generan la geografía, el folclore, la cultura, el clima y tantos y tantos otros factores que permitirían sustentar los tratamientos privilegiados.

En la perspectiva jurídica, los fundamentos de las diferencias entre las comunidades autónomas sólo puede encontrarse en el plano de las creencias, no en el de los hechos. Creencias que, por desgracia, ni tan siquiera han de estar fundadas en la verdad para que funcionen efectivamente como motores nacionales. Desde los ámbitos académicos e intelectuales de Aragón puede lucharse por el esclarecimiento del pasado, pero difícilmente se podrá imponer a otros territorios las visiones y los criterios que parezcan más objetivos. Así, la exigencia de esta tierra no consiste en convertir a nadie a ninguna fe, sino en evitar que se tengan en cuenta los sentimientos sobre el propio origen y valor de cada territorio para generar diferencias en la consideración legal de las comunidades autónomas. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA Y LA TEORÍA
DE LOS VASOS COMUNICANTES: PANORÁMICA ACTUAL
Y UNA REFLEXIÓN PARA EL FUTURO**por **María Garrote de Marcos**

Profesora Titular Interina de Derecho Constitucional, Universidad Complutense

RESUMEN

En este trabajo se ofrece un análisis muy concreto del grupo de senadores de designación autonómica. Tras repasar la normativa autonómica sobre este sistema de designación, dispersa y en ocasiones heterogénea, se presenta una panorámica sobre las recientes designaciones de estos senadores desde 2015, con el fin de valorar si la procedencia de otras arenas políticas –en ciertos casos de enorme relevancia institucional– influye en su incorporación a la Cámara, y si es posible afirmar una suerte de representación política específica atribuida a estos parlamentarios, aunque jurídicamente no se reconozca.

ABSTRACT

This paper offers a very specific analysis of the Senators appointed by the Autonomous Communities. After reviewing the regional regulations of this system of designation, dispersed and sometimes heterogeneous, an overview is presented on the recent appointments of these senators since 2015, in order to assess whether their origin from other political arenas influences their incorporation into the Chamber, and if it is possible to affirm a sort of specific political representation attributed to these parliamentarians, even if it is not legally recognized.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

El Senado español no encaja en ningún modelo teórico pues aunque se define como cámara de representación territorial, ni su composición –ni sus funciones– se ajustan a esa categoría. La Constitución española determina una composición del Senado que contradice esencialmente su carácter de cámara de representación territorial y el sistema electoral utilizado contribuye a generar aún más confusión. Las unidades territoriales mayoritariamente representadas en el Senado –las provincias– no pueden calificarse de entidades con autonomía política, y las Comunidades Autónomas, que sí lo son, se encuentran representadas de un modo muy peculiar, que además incluye un componente poblacional incoherente con la auténtica representación territorial. La crítica a los modos de reclutamiento de los senadores ha sido un lugar común en la doctrina.

Los senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas constituyen un elemento de creciente y significativo interés. Desde 2015 los parlamentos autonómicos están más fragmentados y el surgimiento de nuevos partidos ofrece una realidad distinta sobre la que operar. Junto a ello, la relevancia personal de los senadores de esta procedencia es cada vez mayor, su protagonismo mediático, provocado por ciertos casos de corrupción ha contribuido a que se preste más atención a este grupo.

La presente contribución pretende ofrecer una panorámica sobre las recientes designaciones de estos senadores desde 2015, valorar si la procedencia de otras arenas políticas –en ciertos casos de enorme relevancia institucional– influye en su incorporación a la Cámara, y si es posible afirmar una suerte de representación política específica atribuida a estos parlamentarios, aunque jurídicamente no se reconozca. La reflexión que se pretende gira en torno a las posibilidades que puede brindar este modo de selección de senadores para relanzar la representación territorial de la Cámara y/o para utilizarlo como canal de comunicación entre las instancias nacionales y autonómicas... si en un futuro se procede finalmente a su reforma.

**II. LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA.
RÉGIMEN JURÍDICO**

Una de las características más señaladas de la regulación de los Senadores autonómicos es su dispersión normativa. La Constitución apenas menciona en su art. 69.5 unas mínimas pautas para proceder a la designación de estos parlamentarios: “Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional”.

El desarrollo posterior de este artículo en la normativa estatal ha sido ciertamente escueto, por entenderse que es ésta una materia que corresponde regular a las Comunidades Autónomas. Así, las referencias que se recogen en el Reglamento del Senado se centran principalmente en el modo de perfeccionamiento de su condición de Senadores y eventual cese (arts. 1, 12, 18 y 19), en su incorporación a los grupos parlamentarios (art. 28), incluidos los grupos territoriales (art. 32) y un especial tratamiento a los mismos en el funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

(art. 56 bis ap. 1 y ap. 5)¹. En todo caso, esta parquedad no hace sino confirmar que el estatuto jurídico de estos senadores autonómicos es el mismo que el del resto de senadores electos².

Por su parte la Ley Orgánica de Régimen Electoral General sólo se refiere a los senadores de designación autonómica para aclarar en su artículo 165.4 que el número concreto de Senadores que corresponda a cada Comunidad Autónoma se determinará tomando como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado.

La heterogeneidad de fuentes normativas autonómicas presenta no obstante algunos elementos comunes: En cuanto a las fuentes formales, todas las Comunidades Autónomas recogen en sus Estatutos de Autonomía una referencia a la designación de los senadores autonómicos, si bien la mayoría sólo lo contemplan como una función más del Parlamento, limitándose a reproducir el artículo 69.5 sin determinar procedimiento alguno³. En cambio, otros aluden específicamente a cuestiones como la necesidad de ostentar la condición de diputado de la Asamblea, la vinculación del mandato de senador a la propia Asamblea⁴, o las eventuales comparecencias de los Senadores ante la Cámara⁵.

En algunos casos se hace una remisión expresa a la ley para desarrollar el precepto estatutario⁶. La regulación mediante ley de las condiciones para la designación de los senadores fue tempranamente aceptada por el Tribunal Constitucional, que en la STC 40/1981 ya permitió esta posibilidad siempre que la ley “se mueva dentro de los límites que resultan de una conexión con el carácter específico de su designación”⁷. No obstante, la opción por el desarrollo legislativo en lugar del reglamentario ha sido criticada por algunos, por entender que se trata de la ejecución de una competencia de la Asamblea y por tanto de una materia propiamente reglamentaria, con el riesgo añadido que puede comportar para la autonomía parlamentaria (García Escudero, 1995:131, Asensi Sabater; Sevilla Merino, 1986:116).

1. El artículo 56 bis 1 dispone que “Todos los Senadores designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69.5 de la Constitución, que no sean miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, serán advertidos con antelación de la celebración de sus sesiones, a las cuales podrán asistir, así como inscribirse en el registro de oradores para hacer uso de la palabra en todos sus debates”. Por su parte el apartado 5 añade que “cuando los asuntos a tratar afecten de modo específico a alguna Comunidad Autónoma en particular, la Comisión General de las Comunidades Autónomas podrá constituir una Ponencia para que los examine con carácter previo, pudiendo intervenir en la misma todos los Senadores designados por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma afectada”.

2. Así lo expresó el TC en STC 40/1981, FJ 3 c). En realidad, sólo se diferencian en cuanto a su peculiar forma de designación y adquisición de la condición de senador y en el momento y circunstancias que determinan su cese como tales. Ni sus derechos ni sus prerrogativas difieren del resto, como tampoco sus funciones. Véase, por todos, (García Escudero, 1995).

3. Asturias, Aragón, Castilla La Mancha, Castilla León, Murcia, Galicia, País Vasco, Navarra

4. Así lo prevén el EA Canarias (art. 13); EA Cantabria (art. 9); EA Extremadura (art. 16.2); EA Madrid (art. 16.3); y EA La Rioja (art.19.1).

5. Es el caso del EA Andalucía (art. 223); EA Baleares (art. 50); y EA Cataluña (art. 179).

6. Aragón, Asturias, Canarias, Cataluña (que exige mayoría absoluta para su aprobación), Comunidad Valenciana, Murcia, País Vasco y La Rioja

7. Véase FJ 1 b) de la STC 40/1981, de 18 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre designación de Senadores representantes de Euskadi. Un comentario sobre aquella sentencia en, (Punset. 1983).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En todo caso, con remisión o sin ella, lo cierto es que once Comunidades Autónomas cuentan con una Ley específica que regula la designación de los senadores⁸, cuyo contenido en ocasiones reitera o es reiterado en el Reglamento parlamentario correspondiente. Junto a ello, no han faltado normas que completan las disposiciones legales y reglamentarias en la materia, como las Resoluciones de la Presidencia en Andalucía, Aragón o Castilla-La Mancha⁹.

Pese a la diversidad de fuentes es posible individualizar una serie de elementos que resultan relevantes para nuestro análisis de forma que podamos comparar el régimen jurídico que informa la designación de estos senadores en todas las Comunidades Autónomas. Estos elementos serían: a) número de senadores que corresponde a cada Comunidad Autónoma; b) requisitos de elegibilidad; c) procedimiento de presentación y selección de candidatos; d) votación; y e) relaciones entre los senadores y la Asamblea designante con posterioridad a la designación.

1. El número de senadores que corresponde a cada Comunidad Autónoma

En relación a este punto hay partir del artículo 69.5 CE que indica que cada Comunidad designará un senador y otro más por cada millón de habitantes. Como exige la LOREG en su artículo 165.4, la población que se debe tomar como base para la determinación del número de senadores será la del censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado. Pese a la claridad del precepto no han faltado situaciones conflictivas en las que no existía acuerdo sobre el número de senadores a designar¹⁰, hasta el punto de que el Senado viene publicando un Acuerdo de su Diputación Permanente sobre el número de senadores a designar por las Comunidades Autónomas una vez que se convocan elecciones generales desde 2007.

La indefinición sobre el órgano competente para determinar el número de senadores –que no la cifra de población de referencia, que es clara– es lo que ha provocado un incidente referido al número de senadores que corresponde elegir a las Cortes Valencianas para la XII Legislatura, que se vería reducido¹¹. La raíz del problema es

8. 19/2007, de 17 de diciembre, de designación de Senadores y Senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 18/2003, de 11 de julio, sobre designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley 4/1983, de 4 de agosto, reguladora del procedimiento de designación de Senadores por el Principado de Asturias; Ley 6/1983, de 4 de julio, sobre procedimiento para la designación de senador en representación de la Comunidad Autónoma de Cantabria; Ley 4/1985, de 26 de junio, sobre designación de Senadores representantes de Castilla-La Mancha; Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León; Ley 6/2010, de 26 de marzo, del procedimiento de designación de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado; Ley 9/2010, de 7 de julio, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana; Ley 6/1983, de 22 de julio, sobre designación de Senadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley 4/1981, de 18 de marzo, sobre Designación de Senadores representantes de Euskadi; Ley 9/1994, de 30 de noviembre, de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

9. Véase, Resolución de 9 de abril de 2008, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, sobre la designación por el parlamento de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía (<https://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/contenidos/pdf/PublicacionesOficiales/Resoluciones/RP-2008-01.pdf>); Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 20 de noviembre de 2013, sobre las comparecencias de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario (http://www.cortesaragon.es/fileadmin/_DMZMedia/asesoria/resolucionesPresidencia/BOCA_191_ResolucionInterpretativa.pdf); y Norma interpretativa de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 20 de noviembre de 2001, sobre el artículo 100.1 del Reglamento de la Cámara. <http://www.cortesclm.es/paginas/acuerdos/resolucion1.php>

10. García-Escudero relata algunos casos, véase, (García Escudero, 1995: 179-183).

11. En este caso y como consecuencia de la convocatoria de elecciones para el 26 de junio de 2016, la propuesta de la Diputación permanente del Senado contemplaba un senador menos para la Comunidad Valenciana, habida cuenta que el censo de referencia contemplaba una disminución de la población que conducía a dicha reducción.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

que en normativa autonómica se prevé que sea normalmente la Mesa de la Cámara quien, poco después de celebradas las elecciones autonómicas, determine el número de senadores a designar, teniendo en cuenta las cifras de población vigentes en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales, sin que se prevea mecanismo alguno de actualización en caso de sucesivas convocatorias electorales, como ha ocurrido con ocasión de las elecciones de diciembre de 2015 y junio de 2016. Cuando se ha registrado un aumento de población, la asamblea autonómica ha procedido a designar un senador más, pero el caso contrario no se había contemplado y puede afectar a la naturaleza del mandato.

La determinación del número de senadores se atribuye en cada Comunidad Autónoma la a Mesa de la Cámara, o a la Mesa y la Junta de Portavoces (con su acuerdo o simplemente oída ésta).

En la actualidad la distribución de los 58 senadores de designación autonómica es la siguiente:

Senadores de designación autonómica. XII Legislatura	
ANDALUCÍA	9
ARAGÓN	2
ASTURIAS	2
BALEARES	2
CANARIAS	3
CANTABRIA	1
CASTILLA-LA MANCHA	3
CASTILLA LEÓN	3
CATALUÑA	8
COM. VALENCIANA	6
EXTREMADURA	2
GALICIA	3
MADRID	7
MURCIA	2
NAVARRA	1
PAÍS VASCO	3
LA RIOJA	1
TOTAL	58

Toda vez que las Cortes Valencianas ya habían designado a sus seis senadores, se solicitó informe jurídico a las mismas para esclarecer la controversia. En dicho Informe se advierte, entre otras cosas, que la competencia para determinar el número de senadores a elegir recae en el Senado (Diputación Permanente), pero una vez designados los senadores por el Pleno de las Cortes, el Senado no puede desconocer dicha designación ni los mandatos que en virtud de dicho acuerdo plenario se iniciaron y que estarán vigentes –mediando la disolución y nueva constitución del Senado– hasta que se disuelvan las Cortes Valencianas. Véase, “Informe que emiten los servicios jurídicos de Les Corts en relación con la cuestión planteada en el escrito remitido por la Presidencia del Senado a la Presidencia de les Corts en fecha 5 de mayo de 2016”, disponible en la web del Senado: <http://www.senado.es/web/expedientaappendixblobServlet?legis=11&id1=12162&id2=1>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El número de senadores ha aumentado desde la II Legislatura (1982-1986) desde 46 a los 58 actuales. En porcentaje este grupo de senadores ha pasado de ser el 18,1% del total de miembros de la Cámara al 21,8% en la actualidad.

De las 17 Comunidades Autónomas, tres eligen un único senador y otras cinco eligen sólo dos, lo que significa que en casi la mitad de las Comunidades Autónomas la designación de los senadores difícilmente podrá asegurar la adecuada representación proporcional. Salvo la Comunidad Valencia, Madrid, Cataluña y Andalucía, a las que les corresponde designar seis, siete, ocho y nueve senadores respectivamente, el resto de Comunidades Autónomas designan entre uno y tres senadores. Ello afecta lógicamente al procedimiento de designación, pero sobre todo concede a estos representantes una suerte de exclusividad que les diferencia del resto de senadores de elección provincial.

2. Requisitos de elegibilidad

Los Senadores autonómicos están sometidos a las causas generales de incompatibilidad e inelegibilidad establecidas en la CE (arts. 67 y 70) y en la propia LOREG (arts. 6 y 154), aunque las Comunidades Autónomas pueden establecer requisitos adicionales siempre que no sean discriminatorios. Desde la STC 40/1981, a propósito del art. 2.1 de la Ley de designación de senadores vascos que exige ostentar la condición política de vasco para poder ser designado senador autonómico, el Tribunal Constitucional ha aceptado esta posibilidad, teniendo en cuenta que el proceso de acceso de estos parlamentarios presenta una evidente especificidad que justifica la introducción de requisitos adicionales.

En este sentido debemos prestar atención a los requisitos de elegibilidad que determinan de alguna manera los vínculos que se establecen entre los senadores y la Asamblea designante.

- a) Diez Comunidades Autónomas *sólo* exigen reunir la condición de ciudadano de la Comunidad Autónoma. Este requisito lo contempla Andalucía (art. 106 EA); Aragón (art. 5 Ley de designación); Asturias (art. 2 Ley de designación); Castilla-La Mancha (art. 2 Ley de designación); Castilla y León (art. 2 Ley de designación, en relación con el 7.1 EA); Comunidad Valenciana (art. 4.1 Ley de designación); Murcia, art. 2 Ley designación en relación con el art. 6 EA) Navarra (art. 208.3 Reglamento); País Vasco (art. 2.1 y “requisitos de capacidad, art. 4, Ley de designación).
- b) Cataluña, además de exigir la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma, exige otros requisitos. La ley de designación establece en su art. 2 que podrán “designarse como senadores en representación de la Generalidad a los candidatos que cumplen los requisitos de elegibilidad establecidos por la legislación electoral general y la específica de la Generalidad, *que acreditan una trayectoria profesional o política relevante* y que tienen la condición política de catalanes en los términos establecidos por el Estatuto de autonomía”.
- c) Cinco Comunidades Autónomas exigen ostentar la *condición de diputado autonómico* para poder acceder al cargo de senador, lo que conlleva de manera implícita la exigencia de ser ciudadano de la Comunidad Autónoma: Canarias (art. 13 d) en relación con el art. 10 EA); Cantabria, (art. 9.8 EA, y art. 2.1 de la ley electoral del Parlamento de Cantabria; Extremadura (art. 16.2. 1) EA; Madrid, (art. 224 Reglamento de la Asamblea y art. 10. 8 EA); y La Rioja, (19.1.1) EA y 2.1. Ley electoral).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

d) Dos Comunidades autónomas no contemplan ningún requisito adicional a los generales: es el caso de Islas Baleares y Galicia¹²

Tanto el requisito de ostentar la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma como el de ser diputado del parlamento autonómico fueron legitimados por el Tribunal Constitucional en la STC 40/1981, en la que reconoce que ambos requisitos son “del mismo tipo” y parecen razonables y lógicos¹³.

Como puede apreciarse, actualmente sólo cinco Comunidades Autónomas mantienen la necesidad de que el senador sea miembro de la Cámara, si bien en Canarias la aceptación de la designación comporta la renuncia automática de su condición de diputado autonómico, mientras que en Extremadura se permite optar por mantener el escaño o dimitir. De esta forma, la acumulación de mandatos sólo se da en tres Comunidades Autónomas, dos de las cuales eligen a un único senador. Llama la atención en este punto que las recientes reformas llevadas a cabo, ya sea en los Estatutos de Autonomía, ya sea en las propias leyes de designación, han tendido a suprimir esta ligazón que, sin embargo, estaba presente con anterioridad en Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña y Extremadura¹⁴. Algunos autores defienden esta vinculación por entender que potencia la representación autonómica (territorial) en el Senado (Asensi Sabater, Sevilla Merino, 1986:117; Elizalde Pérez, 1989:131; García Escudero, 1995:157 y 239-242), pero la no acumulación de actas ha permitido formalizar las relaciones de los senadores con sus parlamentos regionales en un plano que quizá resulte más eficaz.

3. Procedimiento de presentación y selección de candidatos

En este punto nos interesa examinar, por una parte, de qué manera se atribuyen los senadores proporcionalmente a cada grupo parlamentario y, por otra, los trámites previstos para examinar la idoneidad de los candidatos propuestos.

Evidentemente, la distribución proporcional de los senadores entre las diversas fuerzas políticas está íntimamente conectada con el número de senadores a designar. En varias Comunidades la legislación autonómica prevé unos criterios claros y taxativos sobre las reglas a aplicar para la designación de senadores. Pero en algunas no se ha establecido criterio previo e, inevitablemente, han surgido controversias acerca del significado de la “adecuada representación proporcional”. El Tribunal Constitucional desde la STC 40/1981 ha sostenido un criterio muy flexible a este respecto: “la adecuada “representación proporcional” exigida sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su esencia. Será preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección”¹⁵.

12. En las Islas Baleares, antes de la reforma de su Estatuto de Autonomía por L.O. 1/2007, de 28 de febrero, se exigía que los candidatos fuesen diputados del parlamento, lo que conllevaba también por añadidura la necesidad de que tuvieran la condición política de ciudadanos de la Comunidad Autónoma. Una vez reformado el artículo relativo a la designación de senadores autonómicos en la que dicha exigencia se suprime, no se ha introducido ninguna previsión acerca de la necesidad de ostentar la condición de ciudadano, ni en el EA ni en el Reglamento de la Cámara.

13. Según el TC, “al corresponderles estos senadores a las Comunidades Autónomas en cuanto tales, se confiere a los Estatutos un margen para precisar alguna condición directamente conectada con el carácter propio de dicha designación”, e incluso a la Ley, “siempre que dicha Ley se mueva dentro de los límites que resultan de una conexión con el carácter específico de su designación”. STC 40/1982, FJ 1.

14. En sentido contrario, en la Rioja se incluyó el requisito de ser diputado del Parlamento con la ley 9/1994, de designación de senadores en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Véase, a este respecto, (García Escudero, 1995:156-159).

15. Esta doctrina se ha reiterado después en otras sentencias, como en la STC 76/1989, que resuelve el recurso de amparo planteado contra la designación de senadores por la Asamblea de Extremadura, cuando se afirma adecuación de diversos modelos de proporcionalidad siempre que el criterio se respete. En la STC 4/1992, que resuelve

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Así las cosas, cinco Comunidades Autónomas determinan la utilización de la regla D'Hondt para fijar el número de senadores que corresponde proponer a cada grupo parlamentario (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León y Comunidad Valenciana), mientras que en otras seis no se explicita regla alguna, sino que este extremo lo decide la Mesa, con el acuerdo de la Junta de Portavoces (Islas Baleares, Canarias, Cataluña, Extremadura, Galicia y Madrid). En las cinco Comunidades Autónomas restantes no se atribuyen los senadores a los grupos parlamentarios con carácter previo, sino que se resuelve directamente mediante votación en el Pleno (Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia, Navarra, País Vasco y la Rioja)¹⁶.

La mayor parte de las Comunidades Autónomas que contemplan la resolución de eventuales empates lo hacen en favor del grupo parlamentario que cuente con mayor número de votos populares, salvo en Cataluña y Comunidad Valenciana que prevén que el candidato en liza se adjudique al grupo parlamentario que no tiene aún ningún candidato asignado, y de no darse esa circunstancia se resuelve en función de los votos populares¹⁷. En nuestra opinión, esta original solución parece mostrar un interés por favorecer el pluralismo en la representación que ostentan estos senadores. Pero siendo posible –aunque poco probable– que se llegue a producir un empate, la atribución al grupo que no tiene “representación”, incluso cuando está respaldado por menos votos, no está exenta de complicaciones. La STC 76/1989 abordó precisamente un caso de empate entre dos grupos parlamentarios en aplicación de la regla D'Hondt, aceptando que se dirimiera en función del número de votos obtenidos, tal y como por otra parte prevé la LOREG (art. 173.1.d)¹⁸.

Por otra parte, las leyes de designación de Andalucía y Cataluña contienen disposiciones orientadas a garantizar la paridad o al menos la presencia equilibrada entre hombres y mujeres¹⁹.

La normativa autonómica contiene también disposiciones relativas al control de la elegibilidad e incompatibilidad de los candidatos. El procedimiento habitual consiste en atribuir dicha tarea a la Mesa o a la Comisión correspondiente, y normalmente se trata de un control meramente formal.

un recurso de amparo frente a la designación de los senadores por la Asamblea de Madrid, señaló que en ausencia normativa de una regla determinada, no puede considerarse de aplicación supletoria obligatoria la regla D'Hondt, y por tanto, aceptó la utilización de la regla de atribución de restos. Véase, (Cuenca Miranda, 2003:149).

16. Téngase en cuenta que de estas cinco Comunidades Autónomas, tres eligen sólo un senador, lo que convierte a la votación plenaria en el mejor procedimiento posible. Murcia elegía un senador hasta 1991 y la Ley que regula la designación de senadores es de 1983, reformada en 1987.

17. Art. 3.3 de la ley de designación de Cataluña, y art. 2.3. a) de la ley de designación de la Comunidad Valenciana.

18. “Esta solución no contradice el criterio de proporcionalidad y la asignación del escaño, en caso de empate, al grupo que obtuvo mayor número de votos es aplicación de lo prevenido en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (...) Lo que se está manifestando es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y número de escaños, atribuyendo a cada partido o grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica, una representación sensiblemente ajustada a su importancia real” STC 76/1989, FJ 4.

19. El artículo 4.4. de la ley andaluza establece: “En su conjunto, las propuestas de los grupos parlamentarios deberán garantizar que cada uno de los sexos esté representado en la forma más cercana posible a la paridad y, como mínimo, en un cuarenta por ciento”; por su parte, la ley catalana señala, en su artículo 3.5: “a) Los grupos parlamentarios a los que corresponde presentar más de un candidato o candidata como senador o senadora deben proponer, como mínimo, un cuarenta por ciento de mujeres o de hombres, y ninguno de los dos sexos puede superar, en ningún caso, el sesenta por ciento. b) La Mesa y la Junta de Portavoces deben procurar que los grupos parlamentarios a los que corresponde presentar solo un candidato o candidata en conjunto tiendan a proponer mujeres y hombres”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Sin embargo, las leyes de Andalucía y Cataluña contemplan incluso la comparecencia obligatoria de los candidatos²⁰. En Andalucía, los candidatos que no sean Diputados se deben someter a una audiencia parlamentaria ante la Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos (o en su defecto ante la Mesa) con presencia de los medios de comunicación²¹.

La regulación en Cataluña es ciertamente confusa. En el artículo 9.4 de la Ley de designación se señala que “La comparecencia de los candidatos propuestos ante la comisión *no es obligatoria*. Su sustanciación se rige por lo dispuesto genéricamente por el Reglamento del Parlamento”. El Reglamento, por su parte, convierte la comparecencia en obligatoria, al disponer el artículo 172 que “Las comparecencias, con carácter previo a la elección, de los candidatos a representar a la Generalidad en el Senado *son obligatorias* y se rigen por lo dispuesto por el artículo 176”. Se añade que las propuestas de comparecencia deben estar suscritas por dos grupos parlamentarios o por una quinta parte de los diputados²². Esta abierta contradicción entre normas parece que debe resolverse en favor del reglamento parlamentario, ya que es la norma a la que materialmente le corresponde regular la organización y funcionamiento de la Cámara y sus miembros²³.

En cualquier caso, las previsiones sobre la comparecencia de candidatos parecen revelar un interés por proyectar en la designación de los senadores las dimensiones de representación “formalistas” –referidas a la noción de autorización y de responsabilidad– que habitualmente se vinculan a los procesos electorales.

4. Votación en el Pleno

Una vez establecidos los candidatos que corresponde proponer a cada grupo parlamentario, en el caso que dicha operación esté prevista con carácter previo, y examinadas las candidaturas en orden a controlar las causas de elegibilidad e incompatibilidad, todas las Comunidades Autónomas prevén la intervención del Pleno, ya sea para votar a los senadores, ya sea para ratificar las propuestas.

En este sentido podemos clasificar las votaciones que se celebran en Pleno en tres tipos:

- a) Votación por papeleta conjunta, en la que se incluyen los candidatos propuestos. El sentido del voto será sí, no o abstención. Este sistema se utiliza en Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y Madrid. En Andalucía y en la Comunidad Valenciana se realiza una votación mediante papeleta en la que se incluyen todas las candidaturas, pero sólo se puede votar o bien a un número de candidatos igual a los puestos a cubrir o a una candidatura completa.
- b) Votación limitada a un único candidato. Este sistema se utiliza en Aragón, Cantabria, Castilla La Mancha, Murcia, Navarra, País Vasco²⁴ y La Rioja.

20. También lo contemplaba, además con cierto detalle, la Ley de designación de la Comunidad Valenciana, aunque este precepto (art. 10) fue suprimido con la reforma operada en 2016.

21. Véase, art. 4.3 Ley de designación de Andalucía, art. 180 del Reglamento y la Resolución de 9 de abril de 2008, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía.

22. Los candidatos que no se presentan a la citación de comparecencia serán excluidos del procedimiento de designación. Véase, art. 9.4. Ley de designación de Cataluña y arts. 172 y 176 del reglamento del Parlamento de Cataluña.

23. En este sentido se manifiesta también García Escudero, que entiende que la designación de senadores autonómicos, aun refiriéndose a personas ajenas al parlamento tiene un contenido material de derecho parlamentario. La autora recoge también opiniones en contra, véase, (García Escudero, 1995: 125-126).

24. Según el artículo 7 de la ley de designación, “En ningún caso podrán ser elegidos la totalidad de los Senadores representantes del País Vasco a propuesta de un sólo Grupo Parlamentario representado en la Cámara”

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- c) En Asturias no se especifica el procedimiento de votación en el Pleno, mientras que en Islas Baleares y Galicia el Pleno se limita a ratificar la propuesta de candidatos.

En cuanto a las mayorías necesarias para entender elegidos a los candidatos, se exige mayoría absoluta en la primera votación en Cantabria, en Castilla y León, mientras que en Castilla-La Mancha y País Vasco resulta elegido el que obtenga el mayor número de votos siempre que supongan al menos la cuarta parte de los miembros de derecho de la Cámara. De no alcanzarse dichas mayorías, se procede a repetir la votación, bastando entonces la mayoría simple. Los empates se suelen resolver en favor del candidato propuesto por el grupo parlamentario que cuente con un mayor número de miembros, o que esté respaldado por más votos populares²⁵.

5. Relaciones entre los senadores y la Asamblea designante con posterioridad a la designación

Una vez designados los senadores y expedidas las oportunas credenciales, éstos pasan a incorporarse como miembros del Senado, donde se integrarán en los diversos grupos parlamentarios y eventualmente en los grupos territoriales que se constituyan²⁶.

Uno de los aspectos más problemáticos del régimen jurídico de estos senadores es la duración del mandato de los mismos. Salvo Galicia, que vincula el mandato de sus senadores a la propia Legislatura del Senado, el resto de Comunidades Autónomas lo vinculan a la legislatura del Parlamento autonómico, de forma que cuando éste se disuelve finaliza el mandato de los senadores. De la misma manera, cuando acaba la legislatura del Senado finaliza también el mandato para todos aquellos senadores que no formen parte de su Diputación Permanente. No obstante, todas las Asambleas mantiene de alguna forma un vínculo para renovar la credencial y el mandato de los senadores designados que venían ejerciendo esa función. Siendo esta cuestión de enorme relevancia, debemos sin embargo prescindir de su análisis, pues desborda el objeto del presente trabajo²⁷. De igual modo, la reciente reforma operada en la Ley de designación de la Comunidad Valenciana, que introduce la eventual revocación del mandato del senador designado, es una cuestión que pese a su trascendencia debemos dejar a un lado²⁸.

La conexión del mandato de los senderos de designación autonómica al de la asamblea que les designó pone de manifiesto la especial y a veces intensa entre estos representantes y la Comunidad Autónoma de origen. En orden a fortalecer esa vinculación y mantener puntos de contacto entre ambas partes muchas Comunidades Autónomas prevén un régimen especial de relaciones que a priori son de difícil categorización jurídica.

Diez Comunidades Autónomas contemplan algún mecanismo de relación entre los senadores autonómicos y la asamblea designante, con más o menos precisión en su regulación. Lógicamente, las cuatro Comunidades Autónomas que exigen ostentar la condición de diputado autonómico no prevén ningún tipo de enlace posterior, habida cuenta de la pertenencia del senador a la Cámara autonómica. Así, salvo Asturias, Galicia y Navarra –cuya normativa de designación ha permanecido sin apenas

25. En Navarra los empates se dirimen en función del número de miembros que tiene los grupos parlamentarios y, a igualdad de miembros, se resuelve en favor del candidato de más edad, lo que puede plantear una discriminación por razón de la edad. (art. 208 reglamento del Parlamento de Navarra).

26. Evidentemente, la incorporación de este grupo de senadores a la Cámara Alta tiene efectos tanto en los órganos del Senado, como en los grupos parlamentarios ya constituidos o por constituir (arts. 13, 28 y 46.1 RS). Véase a este respecto, (Cuenca Miranda, 2003:159-160).

27. Sobre esta cuestión, véase, (García Escudero, 1999:158-165).

28. Sobre esta cuestión, véase, (Fernández Esquer, 2017). También, (Navarro Marchante, 2017).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

modificaciones desde los años ochenta– el resto de Comunidades Autónomas han establecido reglas para garantizar la vinculación de sus senadores.

Con el fin de presentar una visión general de las normas que regulan las relaciones entre senadores y asambleas autonómicas se han clasificado éstas en función del grado de rigidez que imponen a las mismas. Para ello se ha tenido en cuenta dos elementos; si los preceptos que prevén dichas relaciones se encuentran suficientemente desarrollados para poder ser aplicados, y si los términos en los que se desenvuelven esas relaciones implican comparecencia personal ante algún órgano del Parlamento.

De esta manera tendríamos tres tipos de normativa: las más “leves”, que por falta de desarrollo ulterior o porque las previsiones que contemplan permiten ejercer un control o una vinculación frágil; las que se sitúan en término medio; y las “duras”, que se encuentran más desarrolladas a nivel legal o reglamentario, y que pormenorizadamente detallan las comparecencias de los senadores, que además son obligatorias.

Dentro de las reglas denominadas “leves” se incluyen las previstas en Castilla y León, Murcia y País Vasco.

En Castilla y León sólo se recoge una referencia a las eventuales relaciones de los Senadores con la Cámara, cuyo desarrollo se encomienda al Reglamento y aún no se ha producido (D. A. 1ª Ley de designación).

En Murcia, la ley de designación establece en su artículo 8 que los senadores “podrán asistir a los Plenos de la Asamblea Regional. No tendrán voto, si no fueren Diputados Regionales, pero tendrán voz en los términos que establezca el Reglamento de la Asamblea”.

El Reglamento del Parlamento vasco (art. 233) señala que los senadores tendrán reservado un escaño en el salón de sesiones del Parlamento, y les serán notificados cuantos asuntos pudieran ser de su interés en orden al mejor cumplimiento de sus funciones en el Senado. Además, el Pleno podrá solicitar a los senadores cuantos informes sobre sus actuaciones en el Senado puedan interesar a la Comunidad Autónoma del País Vasco, que deberán ser enviados a la Mesa del Parlamento para su posterior remisión a los grupos parlamentarios”.

En estos casos, o bien se les permite la asistencia voluntaria a las sesiones de la Cámara, o bien se les puede requerir cierta información, pero que no implica la comparecencia personal.

En cuanto a las regulaciones que están en un término medio, podemos incluir las de Andalucía y Castilla-La Mancha.

En Andalucía, el artículo 223 del EA señala que los senadores elegidos o designados por Andalucía podrán comparecer ante el parlamento en los términos que establezca su reglamento para informar de su actividad en el Senado. En desarrollo de esta previsión estatutaria, el artículo 8 de la ley de designación dispone que los senadores designados podrán comparecer ante el mismo para informar de su actividad en el Senado, en los términos que determine el Reglamento del Parlamento de Andalucía. De momento no se ha desarrollado reglamentariamente el régimen de estas comparecencias, si bien ya ha habido peticiones para comparecer de algún senador²⁹.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En Castilla La-Mancha, el artículo 3 de la ley de designación establece que “Los senadores representantes de la Comunidad Autónoma facilitarán a las Cortes Regionales información, en la forma en que se determine por las normas de desarrollo de la presente Ley.” Según el art. 100.1 del reglamento de la Cámara manchega “El Senador o Senadores representantes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en lo que suponga información de cuestiones tramitadas o en vías de trámite en el Senado y relativos a asuntos incluidos en el orden del día del Pleno, podrán hacer uso de la palabra siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades que para la ordenación de los debates corresponden al Presidente de las Cortes.” Este precepto ha sido objeto de una Norma Interpretativa de la Presidencia de 20 de noviembre de 2001 que viene a delimitar con mayor precisión el alcance del mismo. En ella destaca la exigencia de una comunicación previa al Presidente manifestando la intención de intervenir, en la que señalarán los datos que resulten útiles para comprobar que la cuestión sobre la que verse la información ha tenido entrada en el Senado. Asimismo, deberán indicar el asunto del orden del día del Pleno con el que se encuentre relacionado. Es decir, se requiere que las intervenciones de los senadores en el Pleno estén sobradamente justificadas por afectar a cuestiones de relevancia autonómica y tengan vinculación directa con la actividad del Senado³⁰.

Esta normativa integrada en el nivel medio se caracteriza por prever la posibilidad de que los senadores acudan a informar, o bien de su actividad en el Senado, o bien acerca de un asunto de interés y relevancia para las materias incluidas en el orden del día del Pleno. La limitación estricta del objeto de la información (Castilla-La Mancha), en un caso, y la falta de desarrollo reglamentario en el otro (Andalucía) sitúan a estos regímenes en un punto medio.

El tercer tipo de regulación, que hemos denominado “dura” se encuentra recogida en Aragón, Islas Baleares, Canarias, Cataluña y Comunidad Valenciana.

La ley de designación de Aragón prevé un doble mecanismo de relación, a petición de los Senadores y a solicitud de la Cámara. Así el artículo 12 señala: “1. Los Senadores designados podrán comparecer en la Comisión Institucional una vez al año, de acuerdo con el Presidente de las Cortes, para informar de las gestiones de interés para la Comunidad Autónoma de Aragón; 2. La mayoría de la Cámara, de acuerdo con su Presidente, podrá solicitar su comparecencia ante la Comisión Institucional cuando la importancia y trascendencia de los temas en relación con la Comunidad Autónoma así lo aconseje.”

El artículo 243 del reglamento de las Cortes reproduce básicamente lo establecido en la ley, aunque introduje una ligera modificación respecto a las solicitudes de comparecencia, así dispone en su apartado 2 que “Dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los Diputados de la Cámara, de acuerdo con la Presidencia, podrán solicitar, asimismo, su comparecencia ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario cuando la importancia y trascendencia de los temas en relación con la Comunidad Autónoma así lo aconsejen”.

Esta previsión reglamentaria ha sido completada con una Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 20 de noviembre de 2013, sobre las comparecencias de los

30. En las consideraciones previas a la norma, se advierte que “Los Senadores autonómicos son, por tanto, sujetos parlamentarios que circunscriben su actividad ante el Pleno a la limitada función de facilitar información sin que puedan introducir, con sus planteamientos, otros asuntos u objetos de debate que sólo a los Diputados o miembros del Consejo de Gobierno les está reconocido. Lo contrario sería desnaturalizar no sólo la Institución Parlamentaria sino la propia esencia que la representación como Senadores les confiere”. Véase, “Norma interpretativa de la Presidencia de las Cortes sobre el artículo 100.1 del Reglamento de la Cámara”, BOCCLM Núm. 144 (20-11-2001).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario. En ella se detalla la ordenación de las comparecencias, con leves diferencias entre las que son a iniciativa de los senadores y las que provienen de la Cámara³¹.

En Islas Baleares, el artículo 50 del EA establece que los senadores “comparecerán ante la comisión parlamentaria pertinente a iniciativa propia o a requerimiento de un grupo parlamentario o de una quinta parte de los Diputados para informar de su actividad en el Senado en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears”. El artículo 189.8 del reglamento del parlamento reproduce el precepto estatutario³².

En Canarias, el reglamento parlamentario (art. 199) establece que: “El Pleno del Parlamento, a iniciativa de un grupo parlamentario, podrá solicitar a los senadores representantes de la Comunidad Autónoma su presencia para informar sobre aquellos asuntos relacionados con la actividad del Senado que resulten de interés para Canarias. Igual facultad corresponderá a las Comisiones, previo acuerdo de la Mesa de la Cámara.

Junto a ello, también se prevén medidas para facilitar esas relaciones en los apartados 2 y 3: “2. La Mesa de la Cámara asignará a cada uno de los senadores representantes de la Comunidad Autónoma los medios que fueren necesarios para mantener su relación con el Parlamento de Canarias. 3. La Mesa adoptará las medidas oportunas a fin de que a los citados senadores les sean notificados cuantos asuntos sean tratados en el Parlamento de Canarias y que pudieran resultar de interés para el mejor desempeño de su mandato como senadores.”

En Cataluña la ley de designación (art. 9) contempla tanto la comparecencia a petición del senador como la solicitada por el Parlamento: “1. Los senadores que representan a la Generalidad en el Senado pueden comparecer ante el Parlamento cuando lo soliciten.

2. El Parlamento puede solicitar la comparecencia de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado de acuerdo con lo establecido por el Reglamento del Parlamento.

Por su parte, el Reglamento completa las previsiones legales en el artículo 172.: “3. Los senadores que representan a la Generalidad en el Senado, a petición de la tercera parte de estos o por acuerdo de la comisión, deben comparecer en una sesión informativa para informar de sus actuaciones en el Senado respecto a cualquier tramitación relacionada con la Generalidad o con las comunidades autónomas. 4. Los senadores deben ser informados de los acuerdos y debates del Parlamento relacionados con la actividad y las competencias del Senado”.

31. Véase, “Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 20 de noviembre de 2013, sobre las comparecencias de los Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón ante la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario”. *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*. Número 191. 27 de noviembre de 2013, p. 16291

32. Con esta normativa han comparecido ya algunos senadores, aunque el motivo de la comparecencia no fuera de interés autonómico. Así, Antich tuvo que comparecer para explicar la ayuda prestada ERC para formar grupo parlamentario:

<http://www.elmundo.es/baleares/2016/02/10/56bb375922601d7a588b4598.html>

También se solicitó la comparecencia de Bauzá para explicar su voto en contra de suprimir los aforamientos. <http://www.lavanguardia.com/vida/20160929/41664351694/mes-pide-la-comparecencia-de-bauza-despues-de-que-votase-en-contra-de-suprimir-el-aforamiento-en-el-senado.html>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Por último, la ley de designación de la Comunidad Valencia, en su artículo 16 dispone que “1. Los grupos parlamentarios podrán solicitar la comparecencia de los senadores y de las senadoras designados en representación de la Comunitat Valenciana para que informen sobre temas relacionados con la actividad parlamentaria, siguiendo el procedimiento que el Reglamento de Les Corts establezca para las comparecencias de los miembros del Consell. 2. En todo caso al menos anualmente los senadores y las senadoras comparecerán ante la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones para rendir cuentas de su trabajo en el Senado. 3. La comparecencia del senador o senadora en virtud de lo establecido en este artículo serán de carácter obligatorio”. El artículo 17 prevé la asistencia de senadores al Pleno o a las Comisiones.

Dentro de este grupo de Comunidades Autónomas con normativa “dura” existen no obstante algunas diferencias. Casi todos atribuyen la iniciativa a un grupo parlamentario salvo Aragón que exige la iniciativa de dos grupos. Algunos contemplan la comparecencia anual, como la Comunidad Valenciana o Aragón; en algún caso también se contempla que la Cámara autonómica facilite y proporcione la información necesaria al senador (señaladamente en Canarias). Sólo la normativa de Comunidad Valenciana dice expresamente que la comparecencia es obligatoria y además la equipara con las de los miembros del Consejo de Gobierno.

Visto el panorama normativo, tres son los interrogantes que nos surgen. En primer lugar, la constitucionalidad de la normativa autonómica cuando va más allá de los supuestos analizados por la jurisprudencia constitucional (relativos a la duración del mandato o a ciertos requisitos complementarios de elegibilidad), normativa que añade una obligación singular al estatuto de ciertos senadores que se cumple en el ámbito de las instituciones autonómicas³³. En segundo lugar, la incomparecencia del senador convocado no puede originar ninguna sanción jurídica, si acaso un reproche político. En este caso es claro que el senador de designación autonómica no está vinculado con la Asamblea designante por mandato alguno³⁴. Por último, el trámite de comparecencia puede ser instrumentalizado por los grupos parlamentarios, ya sea por la mayoría o por las minorías, para obtener ventajas políticas, como ya ha acontecido en algunos Parlamentos autonómicos³⁵. La Tabla 1 recoge los elementos más significativos del régimen jurídico que acabamos de examinar.

33. Y ello no sólo desde la perspectiva material sino también desde la formal, pues la ubicación normativa de dichas obligaciones es variada; las encontramos en los Estatutos de Autonomía, pero también en las leyes y en los reglamentos parlamentarios. Véase, (Morales Arroyo, 2012: 3082-3091).

34. Como ya sostuvo Punset, “Dada la prohibición de mandato imperativo que afecta a todos los miembros del Senado (art. 67.2 CE) y habida cuenta del carácter estatal de dicha Cámara, parece claro que, en términos jurídicos, la relación en cuestión es unidireccional y ase agota en el acto de designación”. (Punset, 1983:170).

35. Baste el ejemplo de Ritá Barberá, citada para comparecer ante las Cortes Valencianas con un objetivo ajeno a su labor como senadora (dar explicaciones sobre la operación Taula), y su negativa a comparecer. <http://www.lavanguardia.com/local/valencia/20160229/4096237723/rita-barbera-evita-comparecer-corts-valencianes.html>

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

TABLA 1. Régimen jurídico de los senadores de designación autonómica

CCAA	Normativa	Diputado autonómico	Control previo	Procedimiento Designación	Relaciones posteriores
ANDALUCÍA	EA, LEY, R	NO	SI Comparecencia	Votación conjunta	SI
ARAGÓN	EA, LEY, R	NO	SI Comisión	Votación limitada a uno	SI
ASTURIAS	EA, LEY, R	NO	SI Comisión	Votación sin especificar	NO
BALEARES	EA, R	NO	NO	Votación conjunta	SI
CANARIAS	EA, R	SI/cese inmediato	no	Votación Conjunta	SI
CANTABRIA	EA, LEY, R	SI	NO	Votación limitada uno	NO
CASTILLA-LA MANCHA	EA, LEY, R	NO	SI Comisión	Votación limitada a uno	SI
CASTILLA LEÓN	EA, LEY, R	NO	SI Presidente y Mesa	Votación conjunta	SI pero sin desarrollar
CATALUÑA	EA, LEY, R	NO	SI Comparecencia	Votación Conjunta	SÍ
COM. VALENCIANA	EA, LEY, R	NO	SI Comisión	Votación candidaturas	SI
EXTREMADURA	EA, R	SI	SI Mesa	Votación conjunta	NO
GALICIA	EA, R	NO	NO	Ratificación	NO
MADRID	EA, R	SI	SI Mesa	Votación conjunta	NO
MURCIA	EA, LEY, R	NO	SI Mesa	Votación voto limitado uno	SI
NAVARRA	EA, R	NO	SI Mesa	Votación voto limitado uno	NO
PAÍS VASCO	EA, LEY, R	NO	SI Comisión	Votación voto limitado uno	SI
LA RIOJA	EA, LEY. R	SI	SI Comisión	Votación voto limitado uno	NO

**III. LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA
EN LA XII LEGISLATURA**

Teniendo presente el régimen jurídico de los senadores de designación autonómica, someramente descrito en las líneas precedentes, repasaremos las características de los senadores que fueron designados en la XII Legislatura. Prácticamente la totalidad de los senadores fueron designados durante la X Legislatura (en julio de 2015) y, salvo algunas excepciones, todos ellos han participado ininterrumpidamente en tres legislaturas. Además, dado que estos senadores se designaron después de las elecciones autonómicas de mayo de 2015, su adscripción política recoge los cambios producidos en algunos sistemas de partidos autonómicos en los que se incorporaron nuevos partidos.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Para valorar las características de estos senadores nos fijaremos en dos aspectos: por una parte, las características personales, referidas a su trayectoria política o profesional, y su adscripción partidista. Por otra parte, se examina los cargos que ostentan en el Senado. Todo ello nos permitirá comprobar si el grupo de senadores de designación autonómica posee unas características que lo diferencian del resto de senadores, y si esas diferencias convierten a estos parlamentarios en representantes cualificados, ya sea en términos políticos o territoriales.

TABLA 2. Senadores de designación autonómica por CCAA y Grupos Parlamentarios

Comunidad Autónoma	Número de senadores (Porcentaje sobre los senadores que tiene el partido en la CA)							TOTAL
	PP	PSOE	PODEMOS	ERC	PNV	NACIONALISTA	MIXTO*	
ANDALUCÍA	3 (14,3)	5 (26,3)	1 (100)					9
ARAGÓN	1 (10)	1 (25)						2
ASTURIAS	1 (33,3)	1 (50)						2
BALEARES	1 (20)	1 (100)						2
CANARIAS	1 (12,5)	1 (50)				1 (100)*		3
CANTABRIA	-	1 (50)						1
CASTILLA LA MANCHA	1 (6,2)	1 (16,7)	1 (100)					3
CASTILLA LEÓN	2 (6,9)	1 (10)	-					3
CATALUÑA	1 (100)	1 (100)	1 (20)	2 (20)		2 (50)	1 (100)	8
COMUNIDAD VALENCIANA	2 (18,2)	1 (100)	1 (33,3)				1 (100) 1 (50)	6
EXTREMADURA	1 (14,3)	1 (33,3)	-					2
GALICIA	2 (14,3)	1 (25)	-					3
MADRID	3 (50)	2 (66,7)	1				1 (100)	7
MURCIA	1 (25)	1 (50)	-					2
NAVARRA	-	-	1 (50)					1
PAÍS VASCO	-	1 (100)	-		1		1 (100)	3
LA RIOJA	1 (25)	-	-					1
TOTAL CCAA (%)	21 (14, 1)	20 (32,2)	6 (30)	2 (16,7)	1 (16,7)	3 (50)	5 (45,4)	58 (21,8)
TOTAL SENADO	149	62	20	12	6	6	11	266

*Los partidos a los que pertenecen los senadores del grupo mixto son: Ciudadanos (Cataluña, Com. Valenciana y Madrid); Compromís (Com. Valenciana) y Bildu (País Vasco)

*El senador del grupo nacionalista designado por Canarias pertenece a Coalición canaria.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En la XII Legislatura hay un total de 58 senadores de designación autonómica. Estos senadores se distribuyen en siete grupos parlamentarios. Los senadores del grupo popular y los del grupo socialista suman 41 de los 58, lo que significa que el 70,7% de los senadores autonómicos pertenecen a los dos principales partidos de ámbito nacional. Por otra parte, los partidos de ámbito regional cuentan con 8 senadores, un 13,8% del total de senadores autonómicos.

Por partidos, el PP tiene senadores en todas las Comunidades Autónomas excepto en Cantabria, Navarra y País Vasco. En Cataluña sólo tiene representación en el Senado gracias al senador de designación autonómica. Un 14,1% de su representación en el Senado se debe a este grupo de senadores.

El PSOE cuenta con senadores en todas las Comunidades Autónomas menos en Navarra y La Rioja. Sólo obtiene representación por senador de designación autonómica en Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco. Un 32,2% de su representación en el Senado lo es por designación autonómica

Podemos sólo tiene presencia en Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra. En Andalucía y Castilla-La Mancha sólo tiene representación mediante el senador de designación autonómica. El 30% de su representación en el Senado se debe a los senadores autonómicos.

El PNV cuenta con seis senadores, de los cuales uno es de designación autonómica (16,7%). Esquerra Republicana de Cataluña tiene doce senadores, de los cuales dos lo son por designación autonómica (16,7%). El grupo nacionalista cuenta tres senadores de designación autonómica, el 50% de su representación total, siendo uno de ellos de Coalición Canaria y los otros dos del PDC.

En el grupo mixto se integran cinco senadores de designación autonómica, tres de ellos pertenecen a Ciudadanos y son los únicos representantes de este partido en el Senado, designados en Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana. También hay un senador designado de Compromís, que supone la mitad de la representación de ese partido y otro de Bildu, único representante de dicha formación en la Cámara.

Como puede comprobarse, gracias a los senadores de designación autonómica, muchas fuerzas políticas consiguen representación en el Senado en Comunidades Autónomas donde no ha resultado elegido ningún senador. Junto a ello, pequeños partidos obtienen presencia en el Senado sólo por esta vía.

Veamos ahora por partidos los principales perfiles de los senadores de designación autonómica³⁶.

De los 21 senadores del PP, hay 6 ex Presidentes autonómicos, 2 ex Ministros o ex Altos Cargo de la Administración General del Estado; 3 ex Consejeros o ex Altos Cargos de la Comunidades Autónomas, y 4 Alcaldes. Es decir, 15 de los 21 senadores cuentan con una trayectoria política de primer orden.

De los 20 senadores del PSOE, hay 4 ex Presidentes autonómicos, 1 ex Alto Cargo de la Administración General del Estado; 3 ex Consejeros o ex Altos Cargos de la Comunidades

PORTADA

Autónomas, y 5 Alcaldes o Presidentes de Diputación Provincial. En este caso, 12 de los 20 poseen una relevante trayectoria política.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

En ambos partidos todos los senadores cuentan con una amplia experiencia parlamentaria, ya sea como Diputados del Congreso, como Senadores electos o como Diputados autonómicos. Muchos de ellos también son dirigentes del partido a nivel autonómico.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO**

En el grupo nacionalista, los dos senadores de PDC han sido Consejero de la Generalidad y Alto Cargo de la misma, respectivamente. La representante de Coalición Canaria fue Consejera del Gobierno Canario.

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

Estos tres grupos representan lo que podríamos denominar el “*stablishment*”.

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

Por el contrario, los senadores de designación autonómica pertenecientes a partidos como Podemos o ERC tiene un perfil absolutamente distinto. Suelen ser personas muy jóvenes, casi sin experiencia política previa³⁷. En Podemos los senadores de designación autonómica se eligen mediante elecciones primarias en las que participa la militancia³⁸.

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA**CRÓNICA INTERNACIONAL**

En el grupo mixto hay diferencias según el partido político de que se trate. Los senadores de Ciudadanos carecen de trayectoria política relevante (salvo en política local) y son personas muy vinculadas al aparato del partido. El senador de Compromís ha sido concejal durante varios años, y el senador por Bildu fue Diputado en el Congreso por Vizcaya en la X Legislatura, pero no consiguió el acta de diputado en las elecciones de 2016 y fue entonces cuando fue promovido como senador.

CALIDAD DEMOCRÁTICA**AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017**

Estos perfiles dan cuenta de las semejanzas y a la vez de las enormes diferencias que existen entre los senadores, pero todo ellos cuentan con alguna característica que les permite conectar con la opinión pública, ya sea por su dilatada experiencia, ya sea por lo contrario.

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018**CRÉDITOS**

En cuanto a los cargos que desempeñan en el Senado, cabe destacar que en el PP hay 7 miembros titulares de la Diputación permanente y 3 suplentes. Uno de ellos es miembro de la Mesa de la Cámara y otros once son Presidentes o miembros de la Mesa alguna Comisión. El resto son portavoces o viceportavoces. En el PSOE hay 5 miembros titulares de la Diputación permanente y 5 suplentes. Uno de ellos es miembro de la Mesa de la Cámara y otros doce son Presidentes o miembros de la Mesa alguna Comisión. También hay portavoces y viceportavoces. En Podemos, el portavoz del grupo parlamentario es el senador designado por Madrid. Hay dos miembros titulares de la Diputación permanente y uno suplente. En ERC los dos miembros pertenecen a la Diputación permanente, uno como titular y otro como suplente. La portavoz del grupo ERC es senadora de designación autonómica. El senador del PNV también es el portavoz del grupo y miembro titular de la Diputación permanente. En el grupo nacionalista, un senador del PDC es el portavoz del grupo y miembro titular de la Diputación permanente. La senadora por Canarias es miembro suplente de la Diputación permanente. En el grupo mixto un senador es de la Diputación permanente (Ciudadanos) y otro es suplente en la misma (Compromís).

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES**LISTA DE EVALUADORES**

37. Curiosamente, aunque la normativa catalana es la única que exige que el candidato acredite una trayectoria profesional o política relevante, ha sido el parlamento catalán quien ha designado al senador más joven la historia, Bernat Picornell, sin experiencia política ni profesional previa (Véase su ficha personal en la web del Senado <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/fichasenador/index.html?id1=17327&legis=12&id2=g>)

38. Mercé Vila, senadora de Podemos designada por Cataluña fue propuesta después de no conseguir el escaño al que aspiraba en las elecciones al Parlamento catalán de septiembre de 2015.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En total, de los 58 senadores de designación autonómica, 18 son miembros titulares de la Diputación Permanente y 12 lo son en calidad de suplentes. De las 29 Comisiones constituidas (exceptuando las Comisiones mixtas), 8 están presididas por Senadores de designación autonómica.

Estos datos no hacen sino revelar que no sólo los perfiles políticos y/o profesionales de los senadores de designación autonómica son especialmente relevantes, sino que la función que desempeñan en la Cámara implica su participación directa en las labores de dirección e impulso de la misma.

IV. REFLEXIONES SOBRE LA REPRESENTACIÓN ATRIBUIDA A LOS SENADORES AUTONÓMICOS

Los senadores de designación autonómica son un grupo especial de senadores, por más que su estatuto jurídico se proclame idéntico al de los senadores de elección. El procedimiento de designación y la diversidad normativa que informa el mismo ofrece un panorama que cuenta con pocos elementos comunes. Las Comunidades Autónomas han querido promover y reforzar la representación que ostentan estos senadores como auténticos representantes de las Comunidades Autónomas (y no del pueblo español, art. 66 CE). Para ello se prevén una serie de mecanismos que, ya sea con anterioridad a la designación, ya sea con posterioridad a la misma, refuerzan los vínculos entre estos senadores y los Parlamentos de origen. La supresión del requisito de ser diputado autonómico en muchas Comunidades Autónomas ha conducido a la introducción de elementos nuevos en la designación de estos senadores, como las comparecencias informativas.

Pese a que estas relaciones se han regulado en ocasiones de manera un tanto problemática, lo cierto es que abren una vía de comunicación y cooperación no sólo interorgánica (Senado-Parlamento autonómico) sino también interpersonal (Estado-Comunidades Autónomas). Si se pretende impulsar las funciones del Senado y con ello su papel institucional en el entramado político, podría empezarse por actuar sobre este grupo de senadores. Hace años ya se propuso utilizar a estos senadores para promover un ámbito de diálogo y cooperación³⁹.

Las relaciones que pueden mantener los senadores designados con sus Cámaras autonómicas pueden reforzarse pese a la prohibición del mandato imperativo⁴⁰. Un enfoque finalista de las normas que regulan el Senado en la Constitución permite afirmar que con estos senadores se buscaba trasladar las sensibilidades autonómicas a una Cámara de ámbito estatal, dando a estos representantes un perfil diferente. Y el Tribunal Constitucional ve en ello un aspecto de la autonomía⁴¹.

A la vista de las distintas disposiciones autonómicas que regulan las relaciones de los senadores con sus Asambleas, se podría plantear algunas medidas para minimizar los

39. Xavier Arbós proponía una Comisión integrada únicamente por los senadores designados por las Comunidades Autónomas que podría examinar los textos normativos al mismo tiempo que el Congreso de los Diputados, y mantener contacto con las Comunidades Autónomas para llegar a acuerdos antes de que el texto llegara al Senado. Se ganaría tiempo y se otorgaría a estos senadores un papel relevante en los mecanismos de formación de las decisiones que afectan a las Comunidades Autónomas. Véase, (Arbós, 1991:7-33).

40. En opinión de Núñez Rodríguez, la negación de toda posibilidad instrumental y orgánica de intensificación de las relaciones de los senadores designados con sus asambleas de origen sería hipertrofiar la interpretación del mandato imperativo. Véase, (Núñez Rodríguez, 1998:91)

41. Las Comunidades Autónomas “pueden participar en la determinación de tal política en virtud de la *representación específica* que las distintas comunidades autónomas tienen en el Senado”. STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

riesgos de manipulación política y evitar la imposición de obligaciones que escapan al estatuto del senador. Las comparecencias podrían convertirse en rutinarias, con periodicidad anual. Si se requiere la comparecencia de un senador debería hacerse por mayoría cualificada y motivadamente, limitando el objeto de la información a los asuntos de específica relevancia para la Comunidad Autónoma. En este sentido, el modelo de Castilla-La Mancha se antoja como el más adecuado. Avanzar en estos mecanismos de relación puede ser sencillo pues las Comunidades Autónomas cuentan con un amplio margen para regularlas.

Por otra parte, del examen de los senadores designados en la XII Legislatura se desprende que puede haber en ese grupo un interesante campo para explorar nuevas vías de representación. Es cierto que no se puede hablar de “autorización” ni tampoco de “responsabilidad” pero no cabe duda de que los senadores portan una representación que no coincide ni debe coincidir con la que ostentan los senadores de elección provincial. El mero desajuste en la incorporación a la Cámara de unos y otros ya es una prueba de ello. Es un aspecto que convendría al menos reflexionar de cara al futuro.

Sin embargo, el problema que impide cualquier atisbo de optimismo es la adscripción partidista de los senadores, los cuales, una vez designados se inscriben en los grupos parlamentarios y se impone la lógica partidista sobre la lógica territorial o autonómica. Quizá si se impulsara su función representativa y se especializaran sus funciones podrían minimizarse los efectos de la adscripción partidista o al menos se podrían combinar con otro tipo de intereses no estrictamente partidistas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ARBÓS, X. (1991), “El Senado: Marco constitucional y propuestas de reforma”, *Revista de las Cortes Generales*, número 24, pp. 7-33
- ASENSI SABATER, J., SEVILLA MERINO, J. (1986), “La designación de Senadores comunitarios en la perspectiva de la territorialización del Senado», en *Jornadas de Parlamentos Autonómicos*, Valencia, Cortes Valencianas.
- CUENCA MIRANDA, A. (2003), “Los senadores designados por las Comunidades Autónomas”, en *Asamblea*, núm. extraordinario, 1.
- ELIZALDE PÉREZ, J. (1989), “Comentario al artículo 69 de la Constitución”, en ALZAGA, O., (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, t. VI, Madrid, Edersa.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2017), “La posible inconstitucionalidad de la Ley 10/2016, de modificación de la Ley 9/2010, de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana”. Comunicación presentada al XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en León los días 30 y 31 de marzo de 2017. <https://congresoace.files.wordpress.com/2017/03/mesa1comunicacioncfernandezesquer.pdf>
- GARCÍA ESCUDERO, P. (1999), “La duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas. Estado de la cuestión”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 47, pp. 158-165.
- GARCÍA-ESCUDERO, P. (1995), *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cortes Generales- Centro de Estudios Constitucionales.
- MORALES ARROYO, J.M. (2012), “Artículo 223. Senadores por Andalucía”, en CRUZ VILLALÓN, P., MEDINA GUERRERO, M., (Dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, t. I, Parlamento de Andalucía, pp. 3082-3091.
- NAVARRO MARCHANTE, V. J. (2017), “La revocación de senadores de designación autonómica (a propósito de la Ley valenciana 10/2016)”, Comunicación presentada al XV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en León los días 30 y 31 de marzo de 2017. <https://congresoace.files.wordpress.com/2017/03/mesa1comunicacionvnavarro.pdf>
- NÚÑEZ RODRIGUEZ, V. (1998), “Los parlamentos autonómicos como foro de elección senatoria”, en VERA SANTOS, J.M., (Coord.), *El Senado como cámara de representación territorial y la función de los parlamentos autonómicos*, Madrid, Dykinson.
- PUNSET, R. (1983), “La designación de los senadores por las Comunidades Autónomas. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 8, pp. 161-185. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOVEDADES PARLAMENTARIAS OLGA HERRAIZ SERRANO

INFORME

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS
EN LA CANALIZACIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS:
PODERES PRESUPUESTARIOS, EFICACIA ADMINISTRATIVA
E INTEGRACIÓN EUROPEA
por Ana Nava Vázquez

INFORME

LAS MESAS Y SUS PRESIDENTES EN EL DEREHO
PARLAMENTARIO ESPAÑOL
por Ángel Luis Sanz Pérez

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS
EN LA CANALIZACIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS:
PODERES PRESUPUESTARIOS, EFICACIA ADMINISTRATIVA
E INTEGRACIÓN EUROPEA****por Ana Nava Vázquez**

Profesora-Tutora de Derecho Constitucional, Centro Asociado de Asturias, UNED

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es examinar el cumplimiento de la necesaria tarea de control que deben ejercer los Parlamentos Autonómicos en la ejecución de la política regional, financiada por los Fondos estructurales europeos, la normativa dictada a tal fin y la actividad desplegada para avalar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. En definitiva, analizar la actividad desplegada por los Parlamentos para garantizar la necesaria transparencia y control democrático que asegure una utilización regular y eficaz de los Fondos, acorde con la buena gobernanza y el principio de transparencia. Requisitos todos ellos necesarios para asegurar la eficiencia en la gestión del dinero público.

ABSTRACT

This text aims to examine the compliance of Spanish regional Parliaments with the necessary control task when executing EU regional policies, the regulations set out for such purpose and the activities deployed supporting compliance with the principle of subsidiarity. In short, this text focuses on the activities deployed by Parliaments in order to guarantee the necessary democratic transparency and control to ensure a regular and efficient use of ESI Funds.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

En España, el proceso de descentralización territorial impulsado por la Constitución de 1978, se desarrolló entre 1977-1983, coincidiendo en el tiempo con el proceso de negociación para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, ello impidió que las nacientes Autonomías recogiesen en sus Estatutos la articulación y participación de sus gobiernos en la inminente integración europea.

La pérdida de competencias como consecuencia de la integración europea fue mucho mayor para las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) que para el Estado que, a raíz de la integración, no sólo negocia en áreas que antes eran competencia de las CCAA sino que intenta reservarse la implementación de las políticas europeas con una tendencia claramente centralizadora. “Podemos decir que el Estado se fue apoderando de espacios autonómicos, atribuyéndose el desarrollo y ejecución del Derecho de la Unión, partiendo de una comprensión excesivamente generosa del ámbito de lo básico, en un intento de recuperar parte de los poderes atribuidos por la Constitución a las CCAA, esgrimiendo la amenaza que suponía la eventual responsabilidad del Estado por el incumplimiento de las obligaciones comunitarias” (Ordoñez Solís 2010).

Se puede decir que a día de hoy la Constitución sigue sin responder adecuadamente ni al proceso autonómico ni al europeo, por ello, la participación de las CCAA en el proceso de integración europea, no cuenta con suficiente arraigo en nuestra Constitución.

A principios de este siglo, una nueva oleada de Estatutos Autonómicos, llamados de segunda generación, tramitados entre 2005 y 2007, coinciden en el tiempo con la negociación del Tratado de Lisboa firmado en 2007, tras unos años críticos para la Unión Europea, como consecuencia del fracaso del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, tras los refrendos negativos en Francia y Holanda.

Ambos procesos, como veremos, tienen una marcada dimensión regional: El Tratado Lisboa, introduce importantes avances en el ámbito de la integración europea. Las novedades más importantes se vertebran en torno a los principios de gobernanza multinivel y subsidiariedad. Se incluye entre los principios fundamentales de la Unión el respeto a las autonomías locales y regionales (Art. 4.2 TUE). La cohesión territorial, punto clave de la política regional, se identifica entre los objetivos fundamentales de la Unión (Art. 3.3, c 3 TUE). Se recoge también el principio de democracia representativa con una clara referencia a la proximidad, plasmada en el art. 10 del TUE. El principio de subsidiariedad se refuerza con procedimientos que permiten una mayor implicación de los niveles sub-estatales en la fase de consulta pre-legislativa, dentro del marco de control parlamentario ex-ante para tutelar su correcta aplicación. El Comité de las Regiones era el instrumento más importante de participación directa de los entes locales y regionales, desde su constitución en 1994, el Tratado de Lisboa lo refuerza, incorporando nuevas funciones, siendo la principal novedad la legitimación activa para interponer recursos de anulación ante el TJUE, tanto para tutelar el principio de subsidiariedad, control jurisdiccional ex-post, como para defender sus prerrogativas. Se amplía la obligación de las instituciones de recabar dictámenes del Comité de las regiones, así como la posibilidad de este comité de presentarlos por iniciativa propia cuando estén en juego los intereses de las regiones. Todo ello supone abrir nuevos horizontes de participación de las regiones en la elaboración y ejecución de las políticas y normas europeas, avanzando hacia una democracia de proximidad en la cual las decisiones, se tomen, conforme dice el art. 10.3 del TUE *“de la forma más cercana y abierta posible al ciudadano”*.

La nota común de los nuevos Estatutos de Autonomía son las continuas referencias al proyecto de integración europea y una detallada regulación de la participación de las CCAA en la Unión Europea. En general todos recogen cláusulas europeas para

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

estatutarizar los avances conseguidos por las Comunidades en la integración europea; logros que en buena medida fueron resultado de continuas reivindicaciones y de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, fruto de la continua conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Desde la década de los noventa las regiones y en España las CCAA se movilizaron para reivindicar instrumentos que les permitiesen atenuar la pérdida de capacidad política y poder normativo. La solución fue la configuración de canales de participación de las comunidades en el proceso europeo de toma de decisiones. Este no es un fenómeno exclusivo de los parlamentos regionales, también los parlamentos nacionales, demandan su presencia en el ámbito decisorio europeo, pero, mientras que estos cuentan con un reconocimiento institucional, las regiones con poderes legislativos van a ser ignoradas por la Unión. Hasta el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa no se recogerá referencia alguna a la participación de los parlamentos regionales en los asuntos europeos; situación que, tras el fracaso del Tratado, habrá de esperar para materializarse en el Tratado de Lisboa en 2007 al tratar el principio de subsidiariedad.

Es evidente, tanto la implicación regional de la U.E, impulsada en el Tratado de Lisboa como el interés de las CCAA españolas por participar en el proceso de integración europeo.

La intervención de los Parlamentos regionales en el devenir político de la Unión Europea, supone de una parte una aportación al proceso político europeo y de otra una inyección de legitimidad democrática indirecta, que contribuirá a reducir el déficit democrático en la Unión. La *gobernanza multinivel* será un nuevo planteamiento teórico, consecuencia de la presencia de las autoridades regionales en la Unión, tanto en la fase ascendente de toma de decisiones como en la fase descendente de implementación de las políticas comunitarias.

Los Parlamentos Autonómicos, como órganos elegidos por los ciudadanos en su ámbito territorial están constitucionalmente legitimados para regular numerosos sectores de la actividad social, por ello, deben participar en aquellos foros donde se adopten las decisiones que afecten a dichos territorios, velar por la aplicación de las normas y responder de su cumplimiento.

Albertí Rovira, advierte de un doble proceso de centralización que afecta a las entidades regionales como consecuencia de la transferencia de competencias en favor de las instituciones europeas; de otra por la centralización que supone la representación en el consejo de ministros por los gobiernos estatales. Según este autor, *“el proceso de integración provoca así una alteración del equilibrio constitucional interno del reparto de poder, que debe restaurarse si no se desea que se produzca una mutación que socave gravemente los fundamentos sobre los que se asienta la convivencia política de comunidad expresada en las reglas constitucionales de cada estado”* (Alberti Rovira, 2003).

Me propongo analizar en primer lugar el procedimiento establecido en España para el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos Autonómicos, siendo este el primer cauce que permite la participación formal de los Parlamentos en el control del cumplimiento de la legislación europea de este principio, teniendo en cuenta las lógicas consecuencias que conforme al citado principio conlleva la responsabilidad por incumplimiento en la fase de ejecución del Derecho Europeo.

En segundo lugar analizaré la participación de los Parlamentos, como órganos de control gubernamental en lo que se refiere a la intervención de los mismos en la planificación, ejecución y control de los Fondos Europeos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Finalmente me ocuparé de repasar brevemente la integración europea de las CCAA a partir de los títulos y cláusulas que con este fin se han incluido en los Estatutos de autonomía de nueva generación.

II. EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS

El principio de subsidiariedad se incluye en el Tratado de Lisboa, aprobado en 2007 con la finalidad de contrarrestar un supuesto efecto expansivo de las competencias de la Unión Europea frente al de los Estados Miembros, restringiendo las facultades de la Unión para ejercer competencias no exclusivas. Por tanto, en el ámbito de las competencias no exclusivas y en las compartidas, la Unión no actúa excepto que su acción sea más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, regional o local. De ello se desprenden dos aspectos de este principio: el principio de proximidad, que se traduce en que las decisiones se tomen al nivel más cercano al ciudadano y el principio de proporcionalidad que exige que el coste final sea proporcional al esfuerzo realizado, en el sentido de buscar un valor añadido a nivel europeo.

Atendiendo a estos principios, el Tratado de Lisboa incluye un nuevo protocolo de aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, en el mismo se concreta un procedimiento específico, como mecanismo de control político previo, del cumplimiento del principio de subsidiariedad, por las iniciativas legislativas europeas. Este mecanismo, denominado Sistema de Alerta Temprana, contempla la intervención de los Parlamentos Nacionales que podrán emitir informes motivados al respecto y como novedad, entran en juego los Parlamentos Regionales.

El protocolo de aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad contempla la participación de los Parlamentos Regionales dentro del procedimiento para el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad, el art. 6 dice que: “*Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada Cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas*”. Solo los parlamentos austriaco y español han hecho constar la obligatoriedad de emitir todos los proyectos de actos legislativos a los Parlamentos Regionales, si bien hay que decir que los informes remitidos por los Parlamentos Autonómicos no serán vinculantes.

En cuanto a la obligación de consultar a los Parlamentos Regionales, los expertos, en su comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, discrepan en cuanto al fundamento de la misma. Albertí y Rovira afirma que es el Protocolo, en vulneración del principio de autonomía institucional, el que obliga a los Parlamentos Nacionales a consultar a los Parlamentos Regionales sobre las iniciativas legislativas que afecten a las competencias de las Comunidades Autónomas. Pérez Nanclares, por el contrario afirma que la obligación de consulta procede más bien del derecho interno español y en particular de las disposiciones que al respecto se recogen en las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía, en el mismo sentido se pronuncia Díez-Hocheitner, al interpretar que el Protocolo no obliga a los Estados a regular mecanismo alguno de participación de los Parlamentos regionales, al tratarse de una cuestión que habrá de resolverse internamente en cada Estado miembro. Navarro González aclara que el Protocolo establece un marco para una intervención de los Parlamentos Regionales. En definitiva, el procedimiento del Sistema de Alerta Temprana, se atribuye únicamente a los Parlamentos Nacionales de los Estados Miembros.¹

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Por tanto, la consulta a las Cámaras legislativas regionales es una cuestión que el Protocolo deja en manos de los Estados, precisando por tanto de una norma nacional que regule tanto el procedimiento como los efectos que se deriven del mismo. En España, será la Ley 24/2009, de 22 de diciembre², que modifica la Ley 8/1994 de 19 de mayo y sirve de marco para delimitar la participación de los parlamentos regionales, regulando la Comisión Mixta para la Unión Europea y adaptándola al Tratado de Lisboa, ampliando las competencias de la comisión y en particular las referidas al control del principio de subsidiariedad, así como la posibilidad de consulta a los Parlamentos Autonómicos.

En el art. 6 correspondiente al capítulo segundo de esta Ley se regula la participación de los Parlamentos Autonómicos en el control del principio de subsidiariedad, así, en su apartado 1 dice que: *“Tanto el Congreso como el Senado, ambos o uno de ellos, podrán remitir la iniciativa legislativa europea que tengan que examinar los Parlamentos Regionales”*, pero *“en la práctica es la Comisión Mixta para la Unión Europea la que se encarga de hacerlo para agilizar el proceso”* (Arce Janariz, 2010:90). Esta remisión debe realizarse de manera inmediata, sin importar el tema sobre el que trate el proyecto, es decir, *“sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas”*, ya que el principio de subsidiariedad puede ser vulnerado tanto si hay competencias afectadas como si la finalidad que se pretende puede alcanzarse a nivel autonómico mejor que a nivel europeo.

Los Parlamentos regionales dispondrán de un plazo de cuatro semanas para estudiar el proyecto y ver si los objetivos que se pretenden pueden ser alcanzados de forma más eficiente en el ámbito autonómico y si la comunidad tiene competencias en dicha materia, procediendo en su caso a la elaboración del dictamen motivado. Este dictamen puede ser remitido tanto al Congreso como al Senado, pero como ya dijimos, en la práctica es la Comisión Mixta quien se ocupa de examinar el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Lo realmente importante son las consecuencias que puede tener un dictamen motivado de un Parlamento regional; del apartado tercero del art 6 de la citada Ley se deduce que es decisión de la Comisión Mixta emitir o no un dictamen motivado aun cuando algún Parlamento Autonómico lo hubiera hecho. La Ley, no prevé como es el caso del Protocolo para los Parlamentos nacionales que un número mínimo de dictámenes motivados de los Parlamentos autonómicos obligue a la Comisión Mixta a emitir un dictamen a nivel nacional. Si recoge la Ley, en el apartado 3 del mismo artículo la obligación de la Comisión de incorporar la relación de los dictámenes emitidos por las Comunidades Autónomas. En la práctica, la Comisión Mixta ha hecho constar en sus informes las observaciones hechas por los Parlamentos autonómicos, cuando éstos hubieran emitido informes.

Cada Parlamento Autonómico tiene competencia para organizar como desee el proceso mediante el cual decidirá si el proyecto vulnera o no el principio de subsidiariedad y el modo de aprobación del dictamen, pero es obligatorio, conforme al apartado 2 del artículo 6 de la Ley que haya un acto de aprobación formal del dictamen.

En este procedimiento reglado, podemos decir que encuentran los Parlamentos Autonómicos el primer cauce de participación formal en el control del cumplimiento de la legislación europea del principio de subsidiariedad. Precisamente, la primera vez que aparecen las regiones en la jerga comunitarias en 1975, es como consecuencia de la

2. Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1984, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, DOGC núm 5536 de 30 de diciembre de 2009 y BOE núm. 15 de 18 de enero de 2010.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

creación de los fondos estructurales. Ya en los años ochenta la necesidad de acercar la gestión de las políticas europeas al ámbito regional fue advertida en la reglamentación de los Fondos estructurales, tanto la elaboración de los programas de desarrollo de estas políticas como la gestión posterior ha sido fuente de conflicto en no pocas ocasiones entre la Comisión y las regiones. La aplicación del principio de subsidiariedad se utiliza para fortalecer la posición de las regiones en la Unión Europea. El Tratado de Lisboa ha terminado por obligar a participar a los entes territoriales en la elaboración y programación de estas políticas, esto también conlleva que, conforme al principio de subsidiariedad, la responsabilidad por la ejecución de las ayudas, corresponderá “al nivel territorial apropiado conforme a la situación específica de cada Estado”, es decir, en el caso de España a las Comunidades Autónomas.³

Una de las claves de la participación de los Parlamentos autonómicos en la integración europea es precisamente la ejecución del derecho de la Unión.

III. PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONOMICOS EN LA PLANIFICACIÓN, CONTROL Y EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS

En España es la Constitución de 1812 la que establece la facultad de las Cortes de fijar los gastos de la administración pública y establecer anualmente las contribuciones e impuestos; el presupuesto adquiere así un importante significado político caracterizado por un fuerte control parlamentario. Parlamento y presupuesto han estado prácticamente unidos desde su origen, nuestro Tribunal Constitucional subraya incluso una conexión esencial entre presupuesto y democracia en la Sentencia 3/2003 de 16 de enero, en su fundamento jurídico 3º dice que el presupuesto “Constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del Pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el Derecho a Fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos”. En las democracias parlamentarias, la función de control es la más característica del Parlamento; de la fortaleza o debilidad de esta función va a depender en buena medida la calidad democrática de un país y en el caso que nos ocupa la de una Comunidad Autónoma. Un exhaustivo control será una garantía de transparencia que se constituye como un pilar fundamental para recuperar la confianza de los ciudadanos.

Como sostenía el profesor A. Puviani: “*El presupuesto moderno continúa siendo una región oscura, misteriosa, llena de sorpresas para la gran masa del pueblo, para la prensa, para la mayor parte del Parlamento. A pesar de los progresos de la Contabilidad Pública, la lectura de los Presupuestos es un arte más ignorado que nunca. La cosa no debe sorprender...la materia contable se ha extendido en proporciones inauditas con la ampliación de las actividades del Estado moderno, cuyos millares de brazos recaudan, administran y gastan bajo formas cada vez más variadas; por otra parte, toda esta actividad pública ha creado en el aspecto contable, un inmenso número de problemas nuevos de difícil solución y cuyas formas explicativas adquieren apariencias complejas, elaboradas*” (Puviani, 1972).

El Parlamento es una pieza fundamental del pluralismo político y dentro de una sociedad asentada en la democracia representativa debe de jugar un papel de centralidad, pero de un tiempo para acá, el Parlamento ha ido vaciándose de contenido y de capacidad de

3. Aproximadamente el 70% de la normativa de la Unión Europea se implementa a nivel regional y local.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

control sobre el ejecutivo, ya que, durante el siglo pasado los gobiernos han expropiado las funciones propias a los parlamentos. A los principales obstáculos que encuentra el Parlamento para ejercer el control: limitación del derecho de enmienda, la estabilidad presupuestaria, las limitaciones del procedimiento de tramitación del presupuesto, las limitaciones a la transparencia, hay que añadir los poderes normativos con que cuenta el gobierno. La utilización del Decreto-Ley, era una figura reservada al gobierno central pero, las últimas reformas estatutarias han incorporado esta atribución a los respectivos Consejos de Gobierno. A todo ello hay que añadir que un gobierno siempre tiene el recurso a la prórroga para seguir gobernando sin necesidad de presupuestar, o la posibilidad de retirar el proyecto de presupuestos como ya ha ocurrido en alguna Comunidad Autónoma.

Aprobados los presupuestos, los instrumentos de control con que cuenta el Parlamento en la fase de ejecución y liquidación son insuficientes y es en esta esfera de control donde más posibilidades tiene el parlamento, pues no se trata ya de tomar decisiones, en manos de la mayoría gubernamental, sino de fiscalizar la gestión del gobierno.

Dadas las dificultades con que se encuentra el Parlamento para ejercer un control realmente efectivo, pues como decía el profesor Puviani: *“El diputado que quisiera entender, al menos discretamente el Presupuesto necesitaría dedicarle una buena porción de tiempo”* (Puviani, 1972), las oficinas presupuestarias, creadas a imitación de la Oficina de las Cortes Generales en muchas autonomías, Madrid, Andalucía, Canarias, Murcia y Extremadura, podrían ser una solución que ayudase a los Parlamentos en la tarea de desentrañar el Presupuesto, sin embargo, hay que decir que no han resultado hasta ahora efectivas pues casi ninguna cuenta con los medios personales y técnicos adecuados.

En las CCAA, los órganos de Control Externo podrían asumir este papel pues dependen directamente de los parlamentos y disponen de una estructura técnica cualificada que, aunque de un modo menos ambicioso que una Oficina Presupuestaria en sentido estricto, podría perfectamente desempeñar ese papel de asesoramiento de sus respectivos Parlamentos.

En España los Parlamentos autonómicos han incorporado, por imitación del parlamento Catalán que, a su vez lo había importado de la experiencia italiana, la función de impulso parlamentario, centrado en las proposiciones no de ley, cuyas repercusiones han sido discutibles, pues no deja de ser una mera recomendación o sugerencia al Gobierno. Lo mismo ocurre con las resoluciones o mociones aprobadas que en la práctica no se ejecutan, salvo que cuenten con la mayoría gubernamental. Por tanto, podemos decir que las posibilidades de control efectivo por el Parlamento de la ejecución del presupuesto son inexistentes. Quizás, la única posibilidad pase por establecer una legislación “ad hoc”, encaminada a regular procedimientos concretos de control.

En el ámbito de las CCAA, al examinar la gestión de los fondos europeos, es preciso detenerse en algunos elementos sobresalientes como son las relaciones entre los ejecutivos y los Parlamentos, la gestión administrativa y el control financiero interno y externo.

A pesar de la importancia que tiene la implicación de los Parlamentos en las cuestiones relacionadas con la programación, planificación, seguimiento y control de las políticas europeas y de la cofinanciación de las mismas a través de los Fondos Europeos, tanto por el porcentaje que representa esta financiación en los presupuestos autonómicos como por la trascendencia e impacto que estas políticas tienen en las comunidades, la indiferencia de los Parlamentos por el seguimiento y control es generalizada. Como hemos visto, las medidas genéricas de control de los Parlamentos en la aprobación y ejecución del presupuesto son insuficientes e ineficaces. La legislación autonómica encaminada a normar procedimientos específicos de tramitación y control de los distintos

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

programas de financiación exigiendo mayor transparencia a los ejecutivos y buscando una mayor implicación de los Parlamentos en el control de estos programas brilla por su ausencia. La repercusión y los resultados en la práctica son inapreciables. Las escasas leyes autonómicas dictadas con este fin pretenden el debate en las asambleas de la programación comunitaria al entender que el carácter plurianual de la misma condiciona la planificación autonómica. La escasez de legislación hace que la incertidumbre sea la tónica general, a ello se suma la falta de homogeneidad y fiabilidad.

Así mismo, con la finalidad de controlar cuestiones concretas en cuanto a la gestión, tramitación y convocatoria de subvenciones procedentes de Fondos Europeos se han registrado algunas proposiciones no de ley cuya repercusión ha sido aún menor.

En España, hasta 1999 no se había establecido un régimen de responsabilidad y hasta la Ley General de Subvenciones⁴ en 2003 no tuvimos un régimen general de responsabilidad por incumplimiento en la gestión de los fondos. Aun así, el reparto de responsabilidades por los incumplimientos sigue estando poco claro, es fuente de conflictividad.

En lo que a Gestión de los fondos se refiere, las comunidades han seguido las prácticas adoptadas por la Administración General del Estado, sin haberse ocupado de establecer protocolos específicos para sistematizar y coordinar la gestión administrativa, en el actual periodo de programación únicamente la Comunidad andaluza cuenta con un manual de procedimiento: Manual Descriptivo de Gestión de Fondos Europeos 2014-2020, elaborado por la Dirección General de Fondos Europeos, aplicando los principios de gestión por procesos, mejora continua y eficiencia.

En cuando al control externo, al margen del llevado a cabo por los Tribunales de Justicia, casi todas las CCAA en base a su autonomía organizativa han regulado su propio órgano financiero de control externo dependiente de los Parlamentos. Por lo que se refiere al control de Fondos Europeos tampoco cabe señalar una labor específica de estos órganos de fiscalización, con la honrosa excepción del *Consello de Contas* de Galicia cuyas recomendaciones, a buen seguro, pueden hacerse extensivas a la mayoría de las Comunidades en lo que a la gestión y ejecución de Fondos se refiere. En dicho informe se recomienda especialmente mejorar los sistemas de análisis a fin de conocer la ejecución real de los Fondos, dadas las disparidades entre ellos; identificar mejor las distintas modalidades de Fondos por parte de la Administración y de los organismos dependientes, con ello se persiguen varios objetivos: a) conocer la totalidad de los ingresos obtenidos de los programas con financiación europea; b) que los organismos y entes públicos recojan en su presupuesto de ingresos las previsiones definitivas; c) identificar los receptores finales de Fondos; d) agilizar los procedimientos de recaudación de ingresos provenientes de Fondos; e) mejorar la información para que los Ayuntamientos consigan un mejor nivel de ingresos financiados con Fondos Europeos y f) proponer medidas en lo que respecta a la ejecución y beneficiarios de Fondos que contribuyan a la transparencia de información de carácter público.⁵ De la lectura del informe y de las recomendaciones y propuestas se desprende la falta de control y transparencia en la ejecución de los Fondos, situación que ni siquiera permite conocer la totalidad de ingresos obtenidos a través de este canal de financiación.

Podemos decir que a la hora de determinar la cofinanciación precisa de los distintos Fondos comunitarios las Asambleas autonómicas no han tenido una implicación efectiva. Esto se advierte tanto en la fase de aprobación del presupuesto como en la fase de

4. Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2003)

5. Fuente: Informe de Fiscalización de Fondos Europeos, ejercicio 2010. Consello de Contas de Galicia.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

ejecución, donde se traduce en una total ausencia de controles parlamentarios. A pesar de su dependencia de los parlamentos, los organismos externos de fiscalización, con la excepción comentada, tampoco han sido muy expeditivos en la fiscalización específica de estos fondos.

Tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015 se advierten muchas novedades en la organización y funcionamiento de los Parlamentos, de las 17 autonomías en 13 se han producido importantes cambios en la composición de su parlamento. Nos encontramos ahora con unos parlamentos más plurales, más fragmentados, sin mayorías absolutas; sin duda esto debiera tener repercusiones tanto en su actividad legislativa como de control pues los gobiernos ya no cuentan con la necesaria mayoría absoluta para sacar adelante los presupuestos, en este nuevo escenario, el Parlamento recobra protagonismo.

La nueva situación ha deparado cambios en los Reglamentos de las cámaras, la Junta General del Principado de Asturias reformó en noviembre de 2016 el Reglamento para aplicar las disposiciones de la ley de transparencia 19/2013, precisando la información que ofrecerá el Portal de Transparencia de la Junta. En Extremadura, por iniciativa del grupo Podemos se han promovido reformas con el objetivo de conseguir una mayor transparencia y control ciudadano de la actividad parlamentaria. En 2015, las Cortes Valencianas aprobaron una reforma de su Reglamento para incluir un título de parlamento abierto, con la pretensión de propiciar la participación ciudadana y también han desarrollado en el Reglamento el Portal de Transparencia junto con el procedimiento de acceso de información de las Corts.

Sin duda, en este escenario sin mayorías absolutas quien gana es el Parlamento, se refuerza su papel de control y se minimiza el recurso del gobierno al decreto-ley, pues ya no pueden dar por hecha la convalidación parlamentaria. Un Parlamento que no podrá seguir manteniendo las inercias del parlamentarismo clásico, apegado a los partidos y al debate ideológico, sino que deberá hacerse mucho más incisivo en los elementos de control al gobierno y el control de los casos de corrupción. Precisamente, las exigencias de los ciudadanos ante los casos de corrupción y la falta de transparencia han obligado a legislar para tratar de corregir la situación, casi en todos los parlamentos se han incluido leyes y reformas reglamentarias en este sentido. Recientemente, la Unión ha ido más allá, aprobando una directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, precisamente con el fin de proteger dichos intereses se persigue una definición común de fraude. En los considerandos, de esta directiva, se dice que: *“En casos de gestión compartida o indirecta, los intereses financieros de la Unión deben disfrutar del mismo nivel de protección que en caso de gestión directa por la comisión”...“La corrupción o cohecho constituye una amenaza especialmente grave para los intereses financieros de la Unión que, en muchos casos puede estar también vinculada a una conducta fraudulenta”...“Los intereses financieros de la Unión pueden verse afectados negativamente por determinadas conductas de funcionarios públicos a quienes se ha encomendado la gestión de fondos o de activos, ya sea en calidad de responsable o de supervisor, dirigidas a la malversación de fondos o activos, en lugar de a la finalidad prevista, y que perjudican los intereses financieros de la Unión. Por tanto, es necesario introducir una definición precisa de las infraestructuras penales de que es constitutiva esa conducta”*.⁶

Se impone por tanto una mayor exigencia que obliga a un mayor control y rigor en la ejecución de los Fondos, unos fondos que cada vez son más escasos y que exigen ser

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

estrictos en la gestión a fin de no incurrir en incumplimientos cuyas consecuencias son nefastas para las CCAA.

IV. INTEGRACIÓN EUROPEA: CLAUSULAS EUROPEAS EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

En lo que a integración europea se refiere, tanto la normativa estatal como las previsiones estatutarias, únicamente prevén la participación de las CCAA a nivel gubernamental, siendo los Parlamentos los grandes damnificados.

A nivel interno prácticamente el único foro que permite la participación de las CCAA en la negociación para conformar la voluntad del Estado ante las instituciones europeas es la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (en adelante CARCE), en la cual, las CCAA están representadas por los presidentes autonómicos. En el caso español, la presencia de “ministros regionales” en las delegaciones nacionales ante el Consejo, aún no se ha llevado a la práctica, a pesar de las previsiones hechas en el Senado, en el Congreso y de los Acuerdos tomados en la propia CARCE. El gobierno presentó un informe en diciembre de 2002 al grupo de trabajo creado en la CARCE, con el fin de analizar los problemas de participación autonómica, en el cual concluía que en el sistema constitucional español no tenía cabida la participación directa de las CCAA por no existir mecanismos que permitiesen una posición única y por el carácter no homogéneo de las competencias asumidas por las CCAA.

En cuanto a la representación en el Comité de las Regiones, si bien el requisito es ser titular de un mandato electoral o tener responsabilidad política ante una asamblea, lo cierto es que hasta el momento los representantes de las CCAA en el Comité son, bien los presidentes autonómicos o bien suplentes miembros de la Administración autonómica. Hay que tener en cuenta que, en lo que a Fondos Estructurales se refiere, el Comité de las Regiones tiene un papel importante pues el Consejo o la Comisión deben solicitar obligatoriamente el dictamen del Comité de las Regiones antes de adoptar una decisión en materia de cohesión económica y social; para la definición de los cometidos, objetivos y organización de los Fondos Estructurales (art. 161 del Tratado) y en las decisiones de aplicación relativas al FEDER (art. 162 del Tratado).

En la regulación de los nuevos estatutos de autonomía se constata el interés de las respectivas comunidades por participar en la formación de la voluntad de las instituciones y órganos de la Unión buscando una mayor implicación de las CCAA en la aplicación del Derecho y de las políticas de la Unión. Esto hace que en los Estatutos se regulen cuestiones concretas relativas a la financiación y gestión de los fondos europeos por la Administración autonómica⁷.

La ejecución normativa y administrativa del Derecho de la Unión y la canalización y gestión de los distintos Fondos europeos, desde un principio, fue causa de no pocos conflictos entre el Estado y las CCAA Fundamentalmente Cataluña y el País Vasco, a golpe de recursos, van consiguiendo una mayor implicación autonómica tanto normativa como administrativa y financiera, respaldada por la doctrina del Tribunal Constitucional. Si bien hay que decir que el Tribunal Constitucional español, hasta la sentencia 102/1995 de 26 de junio no hará una interpretación del Derecho español teniendo en cuenta el Derecho comunitario. Esta línea jurisprudencial, basada en el principio de

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

no alteración de reparto competencial, es recogida en los nuevos Estatutos tanto en lo que se refiere a la transposición de las directivas europeas como en la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión. Las CCAA, son responsables de la aplicación de las normas europeas en las competencias que resulten de los Estatutos de Autonomía, tanto del desarrollo normativo como de la ejecución administrativa.

El Estatuto catalán es el que contiene las cláusulas más ambiciosas y detalladas en cuanto a la participación de la Generalitat en los asuntos europeos; desde el punto de vista institucional reclama la participación en instituciones y organismos europeos. El Estatuto andaluz, también incluye cláusulas de participación institucional o de información de los órganos estatales que participan en las instituciones europeas. El resto de Estatutos, Valenciano, Balear, Aragonés y Castellano-Leonés, aun cuando se puede decir que son más técnicos y menos políticos, también prevén la mediación en los asuntos europeos y la presencia en las instituciones.

El Comité de las Regiones, desde su constitución en 1994, refleja la creciente importancia que han cobrado los poderes regionales y locales en la formulación de las políticas comunitarias tanto en la aplicación de la política de cohesión económica y social, a través de los Fondos Estructurales, como en la puesta en funcionamiento de los principios de subsidiariedad y gobernanza que implican devolver responsabilidades a los niveles más próximos de gobierno cuando ello sea posible. A pesar de su variada composición y de que las regiones con competencias legislativas⁸, no han conseguido, pese a sus demandas, un estatus cualificado dentro del mismo, algunos estatutos recogen expresamente el derecho de participación autonómica en el citado Comité. Las comunidades históricas, País Vasco y Cataluña, han despreciado la participación en el Comité, ni el proyecto de Estatuto lo recogía ni el nuevo Estatuto Catalán, quizás por tratarse de un órgano meramente consultivo. Sin embargo hay que decir que la participación autonómica en el Comité ha sido muy activa y frecuentemente con unanimidad de opinión por parte de los representantes autonómicos. En cambio, el Estatuto catalán si prevé que “El Parlamento de la Generalitat pueda establecer relaciones con el parlamento europeo.”

Todos los estatutos contienen cláusulas en las que se establece y regula su participación en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca la Unión Europea, en relación con las propuestas legislativas de la Unión cuando afecten a competencias de la CCAA. Algunos parlamentos han participado en ensayos piloto, organizados por las Cortes Generales junto con la Conferencia de órganos especializados en asuntos Comunitarios (COSAC) o el Comité de las Regiones para implementar estos procedimientos. A día de hoy, todos los parlamentos han establecido un procedimiento para controlar el cumplimiento de este principio; algunos parlamentos siguiendo las recomendaciones del Tribunal Constitucional, han regulado este procedimiento en el Reglamento de la Cámara, la mayoría lo ha hecho mediante Resolución.⁹

8. En España todos los Parlamentos Regionales tienen competencias legislativas. STC 25/1981, de 14 de julio FJ3.: “La potestad legislativa es cifra de autonomía política, cualitativamente superior a la administrativa”, STC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, “La ejecución del derecho comunitario no será título competencial en los estados compuestos, sino que corresponde a la autoridad competente sea estatal o regional por razón de la materia.”

9. STC 141/1990, de 20 de septiembre, FJ 2. Parlamento de Cataluña: 29 de Diciembre de 2005; Asamblea de Extremadura: 15 de Octubre de 2010; Parlamento de Galicia: 19 de julio de 2010; Parlamento de las Islas Baleares; Resolución de la Presidenta del Parlamento, BOPIB nº 152 de 26 de noviembre de 2010; Asamblea de Madrid: Resolución de la Presidencia de 27 de abril de 2010, BOAM núm. 188, de 29 de abril de 2010; Parlamento de Navarra: Resolución de la presidencia del Parlamento de Navarra de 9 de noviembre de 2009, BOPN, Serie H, núm 1º12 de 10 de noviembre de 2009; Parlamento del País Vasco: Resolución de la presidencia de 26 de abril de 2010, BOPR, Serie A, núm 118, de 28 de abril de 2010.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Todas estas cláusulas requieren una mayor implicación de las Cortes Generales, en especial del Senado, y de los Parlamentos Autonómicos en los asuntos europeos. Posiblemente ello sirva para que estas instituciones tomen conciencia de la necesidad de participar en la política europea hasta el momento en manos de los ejecutivos.

Como hemos dicho el mecanismo de cooperación y participación de las CCAA en los asuntos europeos es esencialmente gubernamental, tanto en la fase ascendente como en la descendente se puede decir que los parlamentos quedan al margen. No obstante, los Parlamentos autonómicos han tratado de aprovechar el debate en torno al principio de gobernanza multinivel y las reformas surgidas del Tratado de Lisboa en relación al papel que han de desempeñar las regiones en la futura Unión Europea, para intentar recuperar espacios políticos que habían sido monopolizados por la acción expansiva de los ejecutivos.

Las cuestiones europeas son una realidad que afecta a la mayoría de las materias objeto de debate parlamentario, de ahí que en casi todos los parlamentos se haya constituido una Comisión de Asuntos Europeos que junto con la representación de la institución parlamentaria en la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE) sirven para dar impulso político y fortalecer el papel de los Parlamentos autonómicos. La CALRE, desde la Declaración fundacional de Oviedo en 1997, tiene como objetivo profundizar en los principios democráticos y participativos dentro del marco de la Unión Europea; defender los valores y principios de la democracia regional; y reforzar los lazos entre las Asambleas Legislativas Regionales.

En julio de este año 2017, se ha celebrado en Oviedo el XX aniversario de la Declaración de Oviedo, que coincidió con la declaración fundacional de la CALRE. La conmemoración de esta efeméride se presentó como una oportunidad única para abrir un foro de reflexión sobre el regionalismo en Europa y la defensa del papel de las regiones ante los desafíos de la Unión Europea, para que tal y como señala el artículo 3 de la Declaración de Oviedo: *“La participación de las regiones en las que las personas están arraigadas y encuentran su identidad contribuya a una mayor proximidad del ciudadano a la Unión”*¹⁰

V. CONCLUSIONES

La gobernanza multinivel enfrenta a los parlamentos a importantes retos, desde esta perspectiva la centralidad del Parlamento pasa también por recuperar el control sobre sí mismo, con un cambio de actitud, renunciando a la tradicional perspectiva de discurso político en clave estrictamente ideológica, que le permita afrontar un análisis crítico de la compleja realidad social en la que se ubica para afrontar con serenidad la necesaria negociación que se requiere para ofrecer respuestas y soluciones a las demandas ciudadanas.

Parlamento de Andalucía: Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 5 de mayo de 2010, BOJA núm 458, de 14 de mayo de 2010; Cortes de Aragón: Acuerdo de 28 de noviembre de 2011, de la ponencia sobre Asuntos Europeos, BOCA núm 99 de 29 de noviembre de 2011; Junta General del Principado de Asturias: Resolución de carácter general 3/VII, de 4 de mayo de 2010, BOJG, Serie B, núm 524, de 5 de mayo 2010, Parlamento de Canarias: Artículo 47 bis del Reglamento de la Cámara, de 8 de Julio de 2009, BOPC núm. 218 de 30 de julio de 2009, completado con el acuerdo de la Mesa del Parlamento de 13 de abril de 2010, BOPC núm 124 de 19 de abril de 2010; Parlamento de Cantabria: Acuerdo de la Mesa, de 27 de noviembre de 2009, BOPCA núm. 304, de 2 de diciembre de 2009; Cortes de Castilla la Mancha: Resolución de carácter general de la Presidencia de 7 de octubre de octubre de 2009, BOCCCL núm. 149, de 7 de octubre de 2009; Cortes de Castilla León: Resolución de la Presidencia de 3 de Diciembre de 2009, BOCCyL núm. 263, de 14 de diciembre de 2009.

10. Véase más información en internet: http://www.calre.net/wp-content/uploads/2017/03/CALRE_2017_programa%20de%20actividad.pdf

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El fortalecimiento del principio de subsidiariedad, ha de llevar aparejado el necesario control a la acción de gobierno, sobre todo en el marco de la ejecución del Derecho de la Unión y la gestión de Fondos Europeos. Los parlamentos no pueden inhibirse, máxime teniendo en cuenta el monto económico que representan para las Comunidades Autónomas los Fondos Europeos y las consecuencias que se derivan de los incumplimientos y las consiguientes correcciones financieras.

La situación actual en relación a la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios es manifiestamente mejorable. La solución a la insuficiente participación de las CCAA en el proceso de integración europea habrá de enmarcarse necesariamente en el debate sobre el modelo territorial y muy posiblemente en una reforma que convierta al Senado en una verdadera cámara de representación territorial con sentido Federal.

De nada sirve invocar los principios de gobernanza y buena gestión financiera si no se articulan medidas tanto, legislativas, encaminadas a poner en práctica un mayor control interno, llevado a cabo por los Parlamentos, como procedimientos administrativos orientados a la eficiencia en el gasto.

Dada la complejidad y las diferencias existentes entre los distintos Fondos, posiblemente fuese necesario una legislación de control “ad hoc” que normase un mecanismo, similar al establecido para el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad que permitiese conocer con seguridad los ingresos obtenidos por este canal de financiación, el grado de ejecución de los distintos programas y, en definitiva, mayor transparencia y rigor en el gasto del presupuesto público.

En la situación acaecida tras las últimas elecciones autonómicas, lo deseable sería que los Parlamentos se convirtieran en el escenario donde se escenifique la exigencia social de responsabilidad política, para ello, deberían cambiar de mentalidad para que las reformas a que hemos hecho mención no se queden solo en eso, sino que verdaderamente sirvan a los Parlamentos para supervisar la acción gubernamental garantizando que el poder ejecutivo rinda cabalmente cuentas a los ciudadanos.

En el actual contexto europeo, se advierte una ruptura de los equilibrios estatales, quizás es el momento de que los Parlamentos recuperen su posición institucional. Los Parlamentos regionales tienen el reto de contribuir a consolidar, la Europa de las Regiones con las Regiones, para ello es necesario que formulen un relato claro, que movilice a los ciudadanos, abriendo paso a un acercamiento efectivo entre la ciudadanía y los territorios para impulsar así la tan necesaria federalización de Europa.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ARANDA ALVAREZ, E. (2013), “La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española.” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Nº 17, pp 101-153.
- ARCE JANARIZ, A. (2010), “Prontuario sobre la articulación en España del Sistema de Alerta Temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea”, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Num 23, pp. 71-100.
- BELTRÁN GARCÍA, S. (2010), “La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa”, *La incidencia del Tratado de Lisboa en las competencias autonómicas*. Col·lecció Institut d’Estudis Autònomic; nº 68; Barcelona; pp. 93-128.
- BILBAO UBILLOS, J.M (2003), “El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos”. en Biglino Campos, P (coord.) *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Valencia: Tirant lo Blanc, pp. 201-285.
- FREIXES SANJUAN, T; GÓMEZ SANCHEZ, Y; ROVIRA VIÑAS, A. (dir.) (2013), *Parlamento Europeo, Parlamentos Nacionales y Parlamentos Regionales con competencias legislativas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid.
- GUILLEM CARRAU, J. (2009), “Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias” *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 20 junio 2009, pp 119-156.
- ORDOÑEZ SOLIS, D. (2004), “Las políticas Comunitarias y la ejecución del Derecho comunitario por las Comunidades Autónomas. El ejemplo de los Fondos de Cohesión y las Comunidades Autónomas en Europa.” *II Jornadas Universitarias Comunidades Autónomas y Europa*. Diciembre de 2004.
- ORDOÑEZ SOLIS D. (2010), “Las cláusulas europeas de los nuevos Estatutos de Autonomía en la perspectiva del Tratado de Lisboa” *Revista andaluza de Administración Pública* nº 77, pp. 133-170.
- ODOÑEZ SOLIS D. (2007), “Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los Nuevos Estatutos” *Revista d’estudis autonòmics i federals* nº 4.
- ORDOÑEZ SOLÍS D. (2010), “Directivas, legislación básica estatal y desarrollo normativo autonómico en el contexto de la Unión Europea” *Unión Europea Aranzadi* 8-9.
- PUVIANI, A. (1972), *Teoría de la ilusión financiera*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LAS MESAS Y SUS PRESIDENTES EN EL DERECHO
PARLAMENTARIO ESPAÑOL**por **Ángel Luis Sanz Pérez**

Letrado Secretario General del Parlamento de Cantabria

RESUMEN

Las Mesas son el principal órgano rector de los Parlamentos españoles. Tienen como función la de dirigir la vida interna de la Cámara. Están formadas por un Presidente, Vicepresidentes y Secretarios. La función del Presidente es muy relevante, correspondiéndole al del Congreso funciones de relaciones con el Rey. A los Vicepresidentes les corresponde sustituir al Presidente y a los Secretarios les corresponde dar fe de los acuerdos adoptados en las sesiones a las que asista, así como, cualesquiera otras que se les encomiende.

ABSTRACT

The Tables of the House are organs of the Spanish Parliaments. There are three types of Members of the Tables: the President, who has a very important role, including relations with the King; the Vice-President, who is the substitute of the President and the Secretary who certifies the accords of the organs of the Parliament.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. COMPOSICIÓN DE LAS MESAS

La existencia de Mesas y sus Presidentes está prevista en la propia Constitución, pues la dicción del artículo 72.2 es muy clara: “Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas.” Igual que la Constitución, los Estatutos de Autonomía completan alguna referencia a las Mesas, y sus miembros, con algunas previsiones dispersas, relativas a convocatoria de sesiones extraordinarias de la Cámara, Diputación Permanente o solicitud de información al Gobierno.

Por lo demás, la composición de las Mesas en los Parlamentos españoles es muy similar entre sí: están formadas por un Presidente y varios Secretarios y Vicepresidentes. No hay en nuestro Derecho parlamentario la figura de los cuestores, común en otros Parlamentos, como en la Asamblea Nacional y en el Senado francés. Hay tres cuestores en cada Cámara francesa, (con competencia en materia financiera y administrativa) junto a seis vicepresidentes y doce secretarios (artículo 8 del Reglamento de la Audiencia Nacional y artículo 3 Reglamento del Senado). Esta figura también existe en el Derecho parlamentario italiano, pues el artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que la Mesa estará compuesta por el Presidente, cuatro Vicepresidentes, tres Cuestores y ocho Secretarios (igual que el Senado italiano, artículo 5.1 Reglamento). En cuanto a las funciones del cuestor, el Reglamento de la Cámara Baja italiana es más explícito que el Derecho francés, pues su artículo 10 dispone que “proveerán colectivamente a la buena marcha de la administración de la Cámara, velando por la aplicación de las normas correspondientes y de las directrices del Presidente”. Así mismo, los cuestores “supervisarán los gastos de la Cámara y redactarán el proyecto del presupuesto, así como las rendiciones de cuentas”.

No sólo puede llamar la atención que en nuestro Derecho parlamentario no existan cuestores, sino que también es llamativo que las Mesas en las dos Cámaras españolas tengan menos miembros que las de nuestro entorno. Es cierto que las Mesas no son órganos parlamentarios representativos, pero debe tenerse en cuenta que, precisamente por su naturaleza de órgano rector de la vida de la Cámara, las Mesas deberían estar formadas por un número que permitiese la suficiente participación de las principales fuerzas que tienen presencia en el Parlamento. En efecto, en España la Mesa del Congreso de los Diputados está compuesta por un Presidente, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios (norma común en nuestro Derecho Histórico como en los Reglamentos del Congreso de los Diputados¹ de 1838, 1847, 1867, 1876 ó 1934) y la del Senado por un Presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios (art. 5.1 RS)².

En los Parlamentos autonómicos la situación no es muy diferente, aunque seguramente se cumplen con más rigor los términos de proporcionalidad. Así, la composición de la Mesa es muy variada; la del Parlamento de Andalucía está formada por el Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios (artículo 27.3 RPAND; art. 48.2 RAMA); o la del Parlamento de Cataluña, por el Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios (art. 29.1 RPCAT). Pero la composición más común es la de que configura la Mesa con un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios (art. 28.2 RCAR; art. 27.2 RPCANA; art. 29.2 RPCANT; art. 31.2 RCCLM; art. 26.2 RCCyL; art. 30.2 RCV; art. 26.2 RAEX; art. 29.2 RPIB; art. 7.1.b y 27.1 RPRi; art. 8.2.a RAMU; art. 7 RPNA, art. 36.2 RJGPA y art. 22.2 RPPV). También son cinco los miembros de la Mesa del Parlamento de Galicia (Sarmiento Méndez, 1997:253) aunque cambia la denominación,

1. En el artículo 118 de la Constitución de Cádiz se disponía que “en seguida se procederá a elegir de entre los mismos Diputados... un Presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, con lo que se tendrán por constituidas y formadas las Cortes.”

2. Para una perspectiva histórica: (Cillán Apalategui, 1987).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

pues, según el artículo 29.2 de este Reglamento forman la Mesa “el Presidente del Parlamento, dos Vicepresidentes, un Secretario y un Vicesecretario.”

Que sea preceptiva la presencia de todos los grupos parlamentarios en la Mesa no es un principio general de nuestro sistema. Con las salvedades que luego se verán, no está prevista la presencia de todos los Grupos parlamentarios³ en la Mesa, ni tampoco se prevé que haya una especie de Mesa ampliada (a excepción del Parlamento de Cataluña, al que se aludirá enseguida), entendida como un órgano en que se aglutinaría, tanto a la Mesa entendida en un sentido estricto, como los portavoces de los Grupos. Algunos autores entienden que no es posible prescindir de la intervención de los portavoces en la vida del Parlamento, como E. Recoder de Casso que señaló que “los ataques a la incorporación de todas o casi todas las formaciones políticas de la Cámara a la Mesa puede estar justificada allí donde, excepcionalmente, ésta actúa como órgano directivo, pero no donde la Mesa cumple una función de asistencia al Presidente, ya que la decisión emana de quien tiene la autoridad y con la incorporación, en cambio, de todos los grupos políticos se fomenta una integración más efectiva y se evitan las oposiciones sistemáticas. No nos parece válido, por otra parte, discutir la utilidad de la participación en la Mesa argumentando que el órgano de gobierno efectivo es la Conferencia de Presidentes, pues los ámbitos donde han de proyectar su asistencia una y otra son diferentes: las funciones de índole técnico-administrativa la primera, y la organización de los trabajos parlamentarios la segunda.” (Recoder de Caso, 2001:1225)

En España y en unos Parlamentos como los territoriales, que no tienen muchos miembros, sería mucho más operativo y ganaría en eficacia todo el Parlamento si se contase con un modelo que integrase a los portavoces en la adopción de decisiones, fundamentalmente las políticas y procedimentales. Y es que no tiene demasiado sentido excluir a la Junta de Portavoces de la adopción de los principales acuerdos en asuntos importantes, como la admisión a trámite de los documentos o la decisión del orden del día. Pero el *Derecho parlamentario español* es muy rico en matices. Y, por ejemplo, el Reglamento del Parlamento de Cataluña dispone la creación de una Mesa ampliada, integrada por los miembros de la Mesa más un diputado designado por cada grupo parlamentario que no tenga representación en la Mesa. Sin embargo, las funciones de este peculiar órgano se remiten al ejercicio de funciones en materia de personal, económica y presupuestaria y sus decisiones son adoptadas mediante el sistema de voto ponderado (artículo 37.4 RPCAT).

Aunque la STC 161/1988, de 14 de octubre, dijo que la Mesa “es un órgano que no está llamado a expresar la voluntad política de la Cámara”, algunos Reglamentos se empeñan en asegurar que las Mesas cuenten con una “adecuada” presencia de todos los grupos. Éste es el sentido que tiene la regulación que incluyen algunas Normas sobre la designación de sustitutos en caso de producirse vacantes, y que se realizará por el Grupo parlamentario de pertenencia originaria del ex-miembro de la Mesa (y a la que se aludirá enseguida). También buscan la presencia de todos los Grupos parlamentarios otras previsiones, como la que hay en los Reglamentos del Parlamento de Andalucía (artículo 36), de la Junta General de Asturias (art. 36.3) y en el de Extremadura (art. 26.2) relativa a la presencia (casi siempre problemática) del denominado “vocal adscrito”, que tiene derecho a asistir con voz pero sin voto a las reuniones de la Mesa, si alguna formación política que, habiendo concurrido a las elecciones a la Junta General, “no “hubiese” obtenido representación en la Mesa.” En efecto, el momento de ejercicio de este derecho de los grupos a formar parte de la Mesa debería ser posterior al de la

3. Tosi se extraña de la norma reglamentaria que prevé la participación en el *Ufficio di Presidenza* de todos los Grupos parlamentarios, llegando a dudarse de si es una verdadera norma jurídica o más bien una tendencia, fundamentalmente por la sobrerrepresentación de los grupos minoritarios que produce. (Tosi, 2007:135).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

sesión constitutiva, se debería producir en ese momento de elección de la Mesa, pues en verdad no existen aún grupos parlamentarios. En todo caso, es una solución muy forzada y problemática, como sucedió el 16 de abril de 2015 en la sesión constitutiva del Parlamento de Andalucía, cuando el Presidente de la Mesa de Edad excluyó a la Secretaria Segunda de la composición de la Mesa e incluía a la candidata que quedaba en cuarto lugar, con el argumento de que estuviesen representadas en la Mesa todas los grupos parlamentarios. Como se puede imaginar, esa decisión perjudicada a otro grupo parlamentario diferente al que pertenecía la Mesa de edad.

En STC 199/2016, de 28 noviembre se otorgó el amparo a la Diputada excluida, anulando la decisión del Presidente de la Mesa de edad de excluir de la Mesa a la Diputada que había quedado en segundo lugar en la votación. Reconoce este fallo al Presidente de la sesión constitutiva su competencia para “dirigir el proceso de elección y mantener el orden en el desarrollo del mismo, así como resolver lo procedente respecto de esa elección, interpretando, en su caso, los preceptos del Reglamento de la Cámara.” En lo que al fondo del asunto se refiera, el fallo le reconoce a la Diputada recurrente “su derecho a formar parte de la Mesa del Parlamento de Andalucía como Secretaria segunda”; lo cual planteó, a su vez, nuevos problemas de ejecución.

En general, puede afirmarse que hay una exigencia genérica de proporcionalidad en la composición de los órganos parlamentarios, que tiende a extenderse por inercia también a la Mesa. Así, la jurisprudencia constitucional emitida en relación con este tema se inaugura con STC 141/1990, en la que se dijo que “la elección del criterio de proporcionalidad, para asegurar el pluralismo. Ha de encontrar también reflejo en la estructuración de los órganos parlamentarios.”... “la larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o Grupos Parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa”. Sin embargo, la no exigencia de proporcionalidad en la composición de la Mesa es lo que impide que sea este órgano el lugar idóneo para ejercer ciertas funciones parlamentarias, en las que el debate y la decisión entre todas las fuerzas son los puntos imprescindibles para su ejercicio.

Por ello, este principio aparece matizado en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional aplicado siempre a órganos representativos. Fue la STC 93/1998, de 4 de mayo (F. 3), la que recordó, reproduciendo la doctrina de la STC 32/1985 (F. 2), que “la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Estas decisiones, que son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar lo que [...] podemos llamar derechos de las minorías. Así, pues, como resulta de esta Sentencia, la proporcionalidad en la composición de las Comisiones viene exigida por la propia Constitución”.

No obstante, se precisa en la sentencia mencionada en primer lugar, (STC 93/1998) que “la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal, siendo mayor la dificultad cuanto menor sea el abanico de posibilidades, dado por el número de puestos a cubrir en relación con las fuerzas concurrentes y,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

desde luego, cuando se trata de elecciones internas de asambleas que han de designar un número muy reducido de representantes. Consecuencia de esta doctrina es que la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia (SSTC 36/1990, F. 2; en el mismo sentido SSTC 32/1985, 75/1985, 75 y 4/1992)... “no se trata, pues [...] de una proporción rígida que haya de llevar necesariamente y como imposición constitucional, a una exactitud matemática, sino que, como declaramos en la STC 36/1990, la proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación, no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe de ser anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique”. No cabe dudar, por tanto, que no es la proporcionalidad un principio enteramente aplicable en toda su plenitud a la composición de las Mesas o al nombramiento del Presidente.

Y es que la proporcionalidad es aplicable a la designación de los miembros de las Comisiones y, como se va a ver enseguida, casi nunca a la Mesa y resto de los órganos directivos del Parlamento. Por ello, la intervención de los Grupos parlamentarios es tan importante en el momento de nombramiento de los miembros de las Comisiones, y no lo es en el de las Mesas⁴.

II. ELECCIÓN

La Constitución dispone, en su artículo 72.2, que las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Es una obviedad decir hoy que las Mesas son Mesas de mayoría y un apoyo parlamentario al poder y, por ello mismo, es una decisión del Pleno de cada Cámara, por lo que el candidato debe ser un miembro de la propia Cámara. Pero debe tenerse en cuenta que la Constitución no dispone este requisito de elegibilidad para el Congreso de los Diputados ni para el Senado, ni tampoco lo disponen los Reglamentos. No obstante, varios Estatutos de Autonomía prevén expresamente que los miembros de las Mesas debían ser elegidos de entre los Diputados, así artículo 39.1 EAAR; art. 103.1 RPAND; art. 12.1 EACANT; art. 11.1. EACLM; art. 23.1 EACyL; art. 20.1 EAEX; art. 12.1 EAEX; art. 13 EAMAD; art. 18.1 EARI; art. 13.1 EAMAD; art. 27.2 EAMU; art. 27.1 EAPV y art. 17.1 LORAFNA.

Por otra parte, es habitual que se efectúe la elección mediante un sistema electoral mayoritario. No obstante, en nuestro Derecho histórico es curioso comprobar que para la elección de vicepresidentes se seguía siempre un sistema electoral mayoritario puro plurinominal (cuatro puestos a elegir y cada Diputado elegía cuatro nombres), mientras que para elegir los secretarios se siguió un sistema electoral mayoritario de voto limitado (cuatro puestos a elegir y cada Diputado elegía dos nombres). Hoy, y para toda elección parlamentaria de un órgano colegiado, es general el uso del sistema mayoritario de voto limitado.

El sistema que se utiliza para la elección del Presidente del Parlamento es casi siempre el mismo. Para su elección, previa presentación de sus candidatos por los representantes de cada partido o agrupación que ha obtenido representación (todavía no hay Grupos

4. “En España, cada Grupo parlamentario nombra definitivamente sus miembros en las Comisiones, aspecto que constituye una de las máximas expresiones de este predominio de los Grupos parlamentarios que se halla fundamentado el funcionamiento del sistema parlamentario español. Los otros Grupos parlamentarios aceptan esta proposición, de suerte que no se celebra ninguna votación ni en la Comisión ni en ningún otro órgano, simplemente se produce en la Comisión la confirmación de aquéllos que han sido propuestos por un Grupo parlamentario.” (Villacorta Mancebo, 1989:241)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

parlamentarios porque la elección se produce en la sesión constitutiva), cada miembro del Parlamento escribe un solo nombre en la papeleta, resultando elegido el que obtenga la mayoría absoluta de los votos. Si no la hubiera en esta primera votación, se repetirá la elección entre los dos Diputados que hayan alcanzado las dos mayores votaciones (art. 37 RCD; arts. 16 y 17 RCAR; art. 39.4 RCCLM; art. 34.2 RCCyL; art. 36.1 RPG; art. 52.2 RAMA; art. 8.2.b RAMU) o, como reza el artículo 34 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, los dos que “se hayan acercado más a la mayoría”.

El Reglamento del Congreso de los Diputados dispone (art. 37.3) que “si en alguna votación se produjere empate, se celebrarán sucesivas votaciones entre los candidatos igualados en votos hasta que el empate quede dirimido”. A la misma redacción remiten el artículo 33.4 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, el artículo 36.3 RPG y el artículo 5.6 RPPV que dispone, para la elección de los Vicepresidentes y Secretarios, la repetición de votaciones sucesivas (por tanto sin límite de ocasiones) “hasta que la igualdad de votos se dirima en favor de uno de los candidatos”. En caso de empate, algunas disposiciones coinciden en reiterar que se celebrarán sucesivas votaciones entre los candidatos igualados en votos. Como curiosidad puede decirse que el número máximo de repeticiones de las votaciones varía entre Parlamentos, por ejemplo en el Senado se repite la votación hasta en dos ocasiones (art. 7.2 RS); igual que en el Reglamento de la Asamblea de Murcia (las de cualquier miembro de la Mesa) se repite en dos ocasiones y si el empate persistiese se entenderá elegido el candidato que pertenezca “a la fuerza política o coalición electoral que contara con más escaños en la Cámara”. Pero si el número de escaños fuese idéntico, se entenderá elegido el candidato que “pertenciera a la fuerza política o coalición electoral que hubiera obtenido en el conjunto de la Región mayor número de votos en las elecciones autonómicas.” (art. 8.2.d RAMU)

En este caso de empate, otros Reglamentos disponen que la votación se repita en tres ocasiones (art. 19 RCAR; art. 31.3 RPCANT; art. 39.6 RCCLM y art. 5.2 RPPV). En otros Parlamentos se prevé que si el empate persistiera después de cuatro votaciones, se considerará elegido el candidato propuesto individual “o conjuntamente por los partidos, coaliciones o grupos con mayor respaldo electoral, atendiendo, incluso, al criterio de lista más votada en las elecciones” (art. 34 RPAND; con una redacción muy similar, el artículo 37.1 RCV y art. 52.5 RAMA).

Se repiten también en cuatro ocasiones las votaciones en caso de empate en la elección de los miembros de la Mesa en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 44.1 y 44.4 RPCAT) si bien no se prevé ninguna fórmula de resolución de empates. Más eficaz es, por ejemplo, el Reglamento del Parlamento de La Rioja que, consciente de la inutilidad de la repetición de las votaciones, determina que resultará elegido “el candidato representante del partido, federación, coalición o agrupación electoral que formase parte de la lista más votada en las elecciones que originaron la constitución de la Cámara.” Por su parte, un Reglamento que es original en la regulación de la resolución de empates es el del Parlamento de Navarra, que prevé que en caso de empate en una tercera votación a cualquiera de los miembros de la Mesa, resultará elegido el de más edad (art. 8.10 para el Presidente y 9.4 para los Vicepresidentes; mientras que el artículo 10.2 dirime el empate en la elección de los dos Secretarios a favor del de menor edad).

En general, para la elección de los vicepresidentes y los secretarios el sistema es el ya denominado mayoritario de voto limitado. Así lo regula el artículo 37.2 RCD: “los cuatro Vicepresidentes se elegirán simultáneamente. Cada Diputado escribirá sólo un nombre en la papeleta. Resultarán elegidos, por orden sucesivo, los cuatro que obtengan mayor número de votos. En la misma forma serán elegidos los cuatro Secretarios”. El Reglamento del Parlamento de Cataluña (para la elección de los cuatro Secretarios), el de la

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Asamblea de Madrid⁵ (para la elección de los tres Vicepresidentes y los tres Secretarios) y el del Parlamento de Andalucía (para la elección de todos los miembros de la Mesa) disponen el mismo sistema electoral que el Congreso de los Diputados. Por su parte, en el Senado, el sistema es algo diferente, pues para la elección de los dos vicepresidentes, cada senador elige un solo candidato, pero para elegir a los cuatro secretarios, serán dos los nombres de los candidatos que cada senador puede escribir en la papeleta. El detalle de que en el Congreso de los Diputados escriban un nombre en la papeleta y en el Senado dos, no tiene más importancia, ni más consecuencia que entender que el sistema electoral para la Mesa del Congreso de los Diputados, beneficia algo menos a las mayorías que el del Senado (Santaolalla López, 1988:168)⁶.

Existe alguna norma peculiar, que trataría de beneficiar a las minorías como la que consiste en que algunos Reglamentos impiden que ningún Grupo parlamentario pueda presentar más de un candidato para cada uno de los puestos en la Mesa (artículo 33.5 RAEX).

En caso de que se produzcan vacantes en los miembros de la Mesa, casi todos los Reglamentos prevén que se cubran con el mismo procedimiento dispuesto para el nombramiento, pero “adaptados en sus previsiones a la realidad de las vacantes que se deban cubrir” (artículo 37 RCD; art. 37 RPAND; art. 62.2 RCAR, que dispone que corresponderá al grupo parlamentario que hubiera realizado la propuesta original; art. 33 RC-CLM; art. 36 RCCyL; art. 38 RPCAT; art. 38.4 RCV; art. 35 RAEX; art. 33.3 RPRI; art. 54.1 RAMA; art. 39.2 RPNA). Algún Reglamento (como el del Parlamento vasco) nada dispone sobre el procedimiento para cubrir vacantes, aunque ha de interpretarse (por evidente analogía) la aplicación de los artículos de la elección de miembros. Finalmente, otros Reglamentos prevén que el elegido pertenezca al mismo Grupo Parlamentario al que pertenecía el anterior miembro de la Mesa, como el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, art. 32.2 RPCANT; el RPCANA (art. 33.2), o el RAMU (art. 50).

Alguna cuestión puede quedar pendiente, como la norma reguladora del proceso electoral, para interpretar la validez o nulidad de los votos, u otros aspectos del proceso. En este caso y excepto si el Parlamento hubiese dictado una norma propia, parece casi obligada la aplicación del régimen electoral general. No obstante, hay algunos Reglamentos que han incluido alguna norma electoral; así, es muy relevante el supuesto del artículo 41 del Reglamento de las Cortes de Aragón, que especifica que se entienden nulas las papeletas “ilegibles, aquellas que contengan más de un nombre o las de los Diputados que no hubieran cumplido lo establecido en el punto a) del artículo 4.1 de este Reglamento (es decir, no tener la condición plena de Diputado). No obstante, dichas papeletas servirán para computar el número de Diputados que hayan tomado parte en el acto”. Similar es el caso del artículo 35 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León que dispone que “en todas estas votaciones serán consideradas *nulas* las papeletas *en blanco*, las

5. La elección de los Secretarios en la Asamblea de Madrid es peculiar, dentro del *Derecho Parlamentario español*, pues según consta en el artículo 52.4 de su Reglamento, los tres Secretarios se eligen en dos votaciones sucesivas. En la primera, “serán elegidos el Secretario Primero y el Secretario Segundo. Cada Diputado escribirá un sólo nombre en la papeleta correspondiente. Resultarán elegidos, por orden sucesivo, los dos Diputados que obtengan mayor número de votos”. En la segunda votación se elige el Secretario Tercero y cada Diputado escribe un sólo nombre en la papeleta correspondiente, con un sistema electoral mayoritario puro que beneficia, por tanto, a la fuerza política más votada en las elecciones o, en su caso, beneficiaría la formación de coaliciones permitiendo la elección de miembros de partidos más pequeños. (Lapuente Aragón, 1994). En especial, en p. 138 comenta esta autora: “La fórmula, pues, es ciertamente extraña y diríamos que su intención no queda del todo clara, pero, en cualquier caso, lo que sí es cierto es que esa nueva votación diferenciada para cubrir el último puesto no favorece a las minorías ni está pensada para incluir mayores y más variadas presencias en la Mesa, ya que beneficia, una vez más, al grupo mayoritario, el cual, al tratarse de un votación separada y diferente, tiene el resultado de dicha nueva votación totalmente a su merced.”

6. Para este autor, el sistema del Senado “acentúa el principio mayoritario en la composición de la Mesa.”

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

ilegibles y aquéllas que contengan más de un nombre o el de cualquier Procurador que no hubiese” adquirido la condición plena de parlamentario. Y por su parte, el artículo 45 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, establece que “se consideran nulas las papeletas ilegibles y las que contienen un número de nombres superior al requerido o nombres relativos a personas que no han cumplido lo establecido por los artículos 19 y 23” y, de forma más coherente con la regulación del régimen electoral, considera votos en blanco “las papeletas sin indicación escrita alguna”.

Tiene mucho interés la regulación de la elección de la Mesa de las Cortes Valencianas, según los artículos 37.2 y 37.3 RCV. Para la elección de las dos vicepresidencias, los diputados y diputadas podrán presentar a la Mesa varias candidaturas cerradas compuestas necesariamente por dos personas de diferente sexo. Cada diputado o diputada podrá votar una de las candidaturas presentadas. Realizado el escrutinio, se ordenarán las candidaturas según el número de votos recibidos. “Resultará elegida para la vicepresidencia primera la persona de la candidatura más votada de un sexo diferente al de la presidencia de la Mesa”. Para la vicepresidencia segunda “resultará elegida la persona de la segunda candidatura más votada de sexo diferente al de la persona que ocupe la vicepresidencia primera”. Para las Secretarías se actúa de la misma forma utilizando como criterio el sexo del vicepresidente segundo.

III. CESE

Aunque no sea estrictamente un caso de cese, debe aludirse previamente, a la previsión común en el Derecho parlamentario español de una nueva elección de la Mesa (incluido el Presidente) en el caso de que las sentencias recaídas en los recursos contencioso-electorales (o la reiteración de elecciones allí donde se hubiese ordenado en la sentencia) supusieran cambios en la titularidad de más del 10% de los escaños de la Cámara (art. 36.2 RCD; art. 32.2 RPAND; art. 30.2 RPCANT; art. 40 RCCLM –que prevé la nueva elección también si el resultado de las sentencias “alterase la mayoría” de la Cámara–; art. 38.2.b RCV; art. 32.2 RAEX; art. 33.2 RPRi; art. 48 RAMU –sólo si lo solicita un Grupo parlamentario o la décima parte de la Cámara– y art. 7 RPPV). El cambio debe producirse aunque no haya alteración en el número de miembros de los grupos parlamentarios.

Como variante, puede destacarse que el Reglamento del Parlamento de Cataluña dispone que la nueva Mesa sea elegida si hay la alteración en un cinco por ciento de los votos. Para garantizar la eficacia de esta disposición, la nueva elección de la Mesa se deberá realizar una vez que los nuevos Diputados hayan adquirido la plena condición de tales. Por último, hay alguna disposición interesante, como la incluida en el artículo 38.2.a del Reglamento de las Cortes Valencianas (muy similar a la disposición del artículo 51.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid) que dispone una nueva elección de la Mesa si como consecuencia de la resolución firme de un contencioso electoral o “por las decisiones de *Les Corts* sobre incompatibilidades, si pendiente al tiempo de la sesión constitutiva, lo solicitara la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara”. Finalmente, hay que mencionar lo que dispone el Reglamento del Parlamento de Navarra, cuyo artículo 6.3 prevé que pueda instarse la nueva elección de la Mesa, si un solo Diputado hubiese accedido al cargo de Parlamentario Foral.

Es muy significativo que casi ningún Reglamento parlamentario determine que se pueda cesar a los miembros de las Mesas. Esta falta de previsión y el hecho de que se haya optado por un sistema electoral mayoritario de voto limitado (cuyo fundamento es la protección de las minorías), supone que no haya posibilidad de plantear un cese

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de un miembro de la Mesa (Solé Tura; Aparicio Pérez, 1984:85).⁷ Esta protección que debe realizar el Derecho parlamentario y el respeto del equilibrio del inicio de una Legislatura, deben impedir la remoción de los miembros de la Mesa. Podría pensarse que para la elección del Presidente del Parlamento no se utiliza el mismo sistema electoral que para el resto de miembros de la Mesa, y que por tanto el argumento antes utilizado no vale. Pero la propia posición del Presidente como máximo órgano de la Cámara, y el hecho de que no se deba cesar al resto de miembros de la Mesa debería impedir cualquier intento en este sentido. Salvo previsión expresa en este sentido.

Así, los únicos casos de expresa previsión de remoción de un miembro de la Mesa es el de la Asamblea de Murcia y el del Parlamento de Navarra. El artículo 49.c del primero de ellos dispone expresamente que el Pleno pueda aprobar la remoción de un miembro de la Mesa. Dispone este artículo que la remoción del cargo ha de ser acordada por el Pleno. Con una regulación que más recuerda el de una moción de censura no constructiva, determina este artículo que “la iniciativa podrá partir de un Grupo Parlamentario respecto de aquellos miembros de la Mesa que hubieren sido propuestos por éste, o de la mayoría absoluta de los Diputados.” Además, si la propuesta fracasara, “sus signatarios no podrán presentar otra en el mismo año *legislativo*. Si la propuesta se aprueba, en la misma sesión se procederá a cubrir las vacantes por el procedimiento previsto en el artículo siguiente.” Por su lado, el artículo 39.3.c RPNA determina la posibilidad de remoción, si lo acuerdan los tres quintos de la Cámara, a propuesta también de tres quintos.

Son ya varios los Reglamentos parlamentarios que han previsto la posibilidad de que los miembros de la Mesa pierdan su cargo, en el caso no se integren o dejen de pertenecer al Grupo Parlamentario de la formación política que lo propuso como candidato (art. 62 RCARA; art. 32.1.c RPCANT; art. 39.7 RCCLM; art. 38.1.c RCV; art. 33.4 RPRI; art. 53.c RAM; art. 52.c RJGPA; art. 39.3.d RPNA). (Corona Ferrero, 2000:159)⁸ Todo esto, como puede entenderse, no es en rigor, un supuesto de cese libre de los miembros de la Mesa.

IV. FUNCIONES DE LOS MIEMBROS DE LA MESA**1. Del Presidente**

No es habitual que los Estatutos de Autonomía determinen también las funciones del Presidente del Parlamento, aunque hay algunos que reiteran lo dispuesto en el artículo 72 CE, como el artículo 23.1 EACyL, que establece que “corresponderá al Presidente el ejercicio en nombre de las Cortes de todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de su sede”. También con un planteamiento general, el artículo 20.2 EAEX dispone que “el Presidente representa a la Asamblea de Extremadura, dirige las sesiones de la misma, *sostiene* su competencia y ejerce aquellas funciones que le encomiende el Reglamento de la Cámara o la ley”.

7. Señalan estos autores que “es sumamente interesante la inexistencia en nuestros dos Reglamentos de disposición alguna que prevea los supuestos de término, suspensión o cese en la condición de Presidente. Sin duda, la interpretación inmediata es la de que tales situaciones sólo podrían deberse a causas naturales (incapacitación o muerte) o a causas voluntarias; pero que en ningún caso, el cese podría obedecer a un acuerdo en tal sentido de la Cámara correspondiente.”

8. A este autor le preocupante esta regulación y añade este autor que la vinculación entre la pertenencia al Grupo parlamentario y miembro de la Mesa “conviene descartarla de inmediato en relación con la Presidencia. En efecto, la importante función institucional que cumple el Presidente del Parlamento determina que su estabilidad en el cargo no pueda estar condicionada, siquiera mínimamente, a la permanencia e incluso a la voluntad del Grupo parlamentario.”

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Pero hay otras veces en que los Estatutos de Autonomía disponen regulaciones particulares. Así, como consecuencia de que la posición del Presidente no es en general similar a la de los restantes Diputados, se prevé en ocasiones que ostenten un estatuto peculiar (Aguiló Lúcia, 1996), como sucede en el artículo 64.3 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, que establece que el cargo de miembro del Consejo insular es incompatible con el de Presidente del Parlamento balear. Por su parte, otros Estatutos de Autonomía, como el de la Región de Murcia o el del Principado de Asturias (art. 28.2 EAPAS) establecen que la condición de miembros de la Mesa de la Asamblea es incompatible con la de miembros del Gobierno.

La posición de los Presidentes de los Parlamentos españoles depende de la propia proyección personal y política de la persona que desempeña el cargo, aunque su ubicación vertebral en el sistema es evidente. Desde esta consideración de figura central, (aunque integrado en un órgano colegiado), es desde donde se interpreta la posición del Presidente del Congreso de los Diputados como órgano del Estado que refrenda varios actos del Rey.

En general, la configuración reglamentaria de la posición de los Presidentes de los Parlamentos permite distinguir dos funciones de la Presidencia:

1.º El Presidente del Parlamento ostenta la representación de la Cámara, y seguramente por esa previsión coinciden todos los Reglamentos Parlamentarios en determinar que el Presidente asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos y ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir⁹. Las delegaciones que puede conferir habría de entenderlas referidas a todas las funciones que se le atribuyen, sin que sean exigibles en el mundo parlamentario los rigores de la delegación del Derecho administrativo (artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), excepto, quizá en lo que se refiere a la delegación de la ordenación de pago y en asuntos administrativos (que no deberían huir del Derecho administrativo). Con muy ligeras variantes, esta fórmula se repite en el artículo 32 RCD, art. 37 RS; art. 29 RPAND; art. 55.a RCAR; art. 38 RJGPA; art. 31 RPIB; art. 29 RPCAN; art. 34 RPCANT; art. 31 RCCLM; art. 28 RCCyL; art. 31 RPCAT; art. 31 RCCV; art. 28 RAEX; art. 31 RPG; art. 29 RPRI; art. 55 RAMAD; art. 40 RPNA y art. 24 RPPV.

Además, consecuencia de esta posición representativa y de garantía de la buena marcha de los trabajos parlamentarios, el Presidente puede convocar y presidir cualquier Comisión de la Cámara, (art. 42 RCD), “cuando lo considere conveniente”, puntualiza además el artículo 37.3 RS. Su función de dirección de los debates de las sesiones plenarios es definida por el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de un modo más específico que en el resto de Reglamentos, pues se determina (art. 35.8) que el Presidente dirige “con autoridad e independencia los debates del Pleno, siendo ejecutorias sus decisiones adoptadas dentro de la sesión.” Y el Reglamento de la Asamblea de Murcia, de un modo muy similar, también establece (art. 39.9 RAMU) que corresponde al Presidente “dirigir con autoridad e independencia los debates del Pleno de la Cámara, siendo ejecutorias sus decisiones adoptadas dentro de la sesión.” Este Reglamento es, en general, más cuidadoso en la regulación y definición de la figura del Presidente, y el artículo 36.1 prevé que “hasta el momento en que institucionalmente deba expresarlo, el Presidente está obligado a guardar reserva sobre su criterio en relación con cuantas

9. La doctrina italiana no duda en atribuir al Presidente de la Cámara una función de representación política activa, “como expresión de directa de la magistratura que lo ha elegido” pues no deja de ser expresión de una mayoría parlamentaria que lo ha elegido. (Longi, 1994:96 y ss; Traversa, 1989: 426 y ss.; Manzella, 1977:109 y ss).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

decisiones le compete adoptar o respecto de aquellos temas en que se encuentre, manifiestamente, dividida la Cámara”.

Muchas de las competencias que al Presidente se le reconocen son consecuencia de su carácter central y representativo, como se comprueba de las competencias que el Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye a su Presidente¹⁰. Así, el Presidente comunica la constitución definitiva de la Cámara (art. 4 RCD; art. 14 RS); al Presidente se le comunican por la Administración las razones fundadas en Derecho que impidan la remisión de la documentación que haya pedido un parlamentario (art. 7 RCD; art. 20.2 RS); adopta “de inmediato” cuantas medidas sean necesarias para salvaguardar los derechos y prerrogativas de la Cámara y de sus miembros (art. 12 RCD); también remite el suplicatorio recibido a la Comisión de Estatuto y comunica la decisión a la autoridad judicial competente (art. 13 RCD; art. 22.2 RS); del Presidente del Senado depende directamente el Registro de Intereses (art. 26 RS); convoca al Grupo mixto (art. 30 RS); por su conducto se solicita la información de los Diputados y de las Comisiones de la Cámara, también las de la Comisión de Peticiones (art. 44 y art. 49 RCD; art. 66.1, 67 y 193 RS); al Presidente del Senado se le comunican las sustituciones de las Comisiones (art. 62.2); preside la Comisión de Reglamento (art. 47 RCD) y en el Senado, la Comisión de Nombramientos (art. 185 RS); preside la Diputación Permanente (art. 56 RCD; art. 45.1 RS); tiene la iniciativa para convocar las sesiones en un día diferente a los marcados como ordinarios en el Reglamento (art. 62.2.1º RCD); remite los mensajes motivados previstos en el artículo 90.2 CE (art. 41.5 RS); da el visto bueno a las actas de las sesiones del Pleno (art. 65.2 RCD; art. 41.1 RS); fija el orden del día (art. 67 RCD; y según el artículo 70.2 RS establece que el orden del Pleno lo fija el Presidente *de acuerdo* con la Mesa; está de acuerdo con el Presidente de cada Comisión para fijar el orden del día de ésta (art. 67.2 RCD); propone al Pleno la alteración del orden del día (art. 68 RCD); da la palabra en el debate parlamentario y es el único que puede interrumpir al orador (art. 70 RCD, 73.2 RCD, 102 RCD y 104 RCD; art. 84 y 85 RS); propone la comprobación del quórum y aplaza la votación si no lo hay (art. 93 RS); ordena a los Secretarios el recuento de las votaciones (art. 84.1º RCD); decide el uso o no del procedimiento electrónico de votación (96.3 RS); autoriza la realización de grabaciones gráficas o sonoras de las sesiones de los órganos de la Cámara (art. 98.3 RCD); prohíbe asistir a una o dos sesiones y puede decidir la expulsión inmediata de un Diputado (art. 100 RCD); mantiene el orden en el recinto parlamentario (art. 105 RCD; art. 101 RS); puede suspender a un diputado hasta en el plazo de un mes (art. 106 RCD); mantiene el orden en las tribunas durante las sesiones públicas (art. 107 RCD; art. 39 RS); sirve de conducto para efectuar comunicaciones al Gobierno, como las de las enmiendas que suponen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 111.2) o las devoluciones de los proyectos (art. 112.4 RCD); somete a votación al Pleno los asuntos que hayan de ser decididos (art. 112.3 RCD); a él se le dirigen los votos particulares mantenidos en el procedimiento legislativo (art. 117 RCD; art. 11.3 RS); acuerda la agrupación de las propuestas de veto a un proyecto o proposición de ley (art. 121 RS) y ordena su traslado al Congreso de los Diputados en caso de aprobarse (art. 122 RS); pregunta a la Cámara si toma en consideración la proposición de ley (art. 126 RCD); ordena el debate del Presupuesto (art. 134 RCD; art. 150 RS) y el Presidente del Senado resuelva las controversias sobre la calificación de las enmiendas a la Ley de Presupuestos y de las proposiciones de ley (art. 151 RS); en el Senado, decide cuál es la Comisión a la que se traslada un proyecto de ley y dispone la apertura del plazo para presentar enmiendas, si la Mesa no se va a reunir en tres días (art. 104 RS; para las proposiciones de ley, art. 108 RS) o aumenta o disminuye el plazo de la Comisión para dictaminar un proyecto (art. 113 RS).

10. Se prescinde, para evitar enumeraciones farragosas, la descripción de las competencias de los Presidentes de los Parlamentos autonómicos, conscientes de que también aquí estos Reglamentos siguen en su regulación lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados, con variantes muy poco significativas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Además, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica a la Asamblea autonómica que inicia la reforma de su Estatuto de Autonomía, que ha de designar la delegación (art. 137.2 RCD); comunica a las Comunidades Autónomas el requerimiento para que envíen a la Cámara datos o información (art. 139 RS); comunica al Presidente del Senado la aprobación del principio de revisión constitucional (art. 147.3 RCD), la ratificación (art. 147.4 RCD) y al del Gobierno la definitiva aprobación de la reforma constitucional (art. 147.6 RCD); al Congreso de los Diputados se lo comunica el Presidente del Senado (art. 156 RS) y a éste se le comunica la iniciativa para celebrar referéndum constitucional (art. 157 RS); pregunta si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley el Decreto-Ley convalidado (art. 151.1 RCD); comunica al Presidente del Gobierno la decisión del Congreso de los Diputados sobre la convocatoria de un referéndum; recibe del Gobierno la declaración del estado de alarma y comunica al Gobierno la decisión de la Cámara sobre el estado de sitio (art. 162 y 165 RCD); comunica la aprobación de un convenio a los Presidentes de las Comunidades Autónomas afectadas (art. 166.3 RCD); comunica al del Congreso de los Diputados la concesión de autorización de un convenio (art. 138.3 RS); comunica al del Senado la decisión del Congreso de los Diputados sobre la aprobación de una Ley Orgánica (art. 168.2 RCD); convoca una sesión secreta para decidir la acusación a miembros del gobierno por delitos de traición o contra la Seguridad del Estado (art. 169.1 RCD) y comunica su aprobación al Presidente del Tribunal Supremo (art. 169.3 RCD); convoca las sesiones para la tramitación de la investidura del candidato a Presidente del Gobierno (art. 170 RCD); comunica al Rey la obtención de la confianza por el candidato propuesto (art. 171 RCD); someterá a la firma del Rey el Decreto de disolución de las Cortes Generales y de convocatoria de elecciones, si transcurrieren dos meses a partir de la primera votación de investidura y ningún candidato propuesto hubiere obtenido la confianza del Congreso y lo comunicará al Presidente del Senado (art. 172 RCD); comunica al Rey y al Presidente del Senado el resultado de la votación de la cuestión de confianza (art. 174); puede acordar el debate conjunto, si se hubiesen presentado más de una moción de censura (art. 177.3 RCD); comunica al Rey y al Presidente del Senado el resultado de un moción de censura (artículo 177.8 RCD); fija el número de preguntas a incluir en cada sesión plenaria y el criterio de reparto entre los Diputados (art. 188.2 RCD; art. 163 RS) y distribuye los tiempos de intervención (art. 188.3 RCD); ordena la conversión de las preguntas con respuesta escrita en preguntas orales ante la Comisión correspondiente (art. 190 RCD); remite a otra sesión plenaria el conocimiento de las preguntas que no hayan sido tramitadas en una sesión (art. 165 RS); decide el debate acumulado de las preguntas y de las interpelaciones relativas a temas conexos (art. 192 RCD; art. 166 y 169 RS); ordena el cierre del debate cuando estima que está suficientemente debatido (art. 126 y 129 RS); decide el debate acumulado de las proposiciones no de ley relativas a temas conexos (art. 195.2 RCD); da cuanta al Gobierno de la aprobación de alguna moción (art. 178.1 RS); recibe la solicitud demás documentación del Gobierno en el caso de que se proponga la aplicación del artículo 155 CE (art. 189 CE); puede conceder turnos para la defensa de propuestas presentadas a las comunicaciones del Gobierno (art. 197.2 RCD); puede solicitar informes al Tribunal de Cuentas sobre un determinado asunto, de acuerdo con la Mesa (art. 199.2 RCD); dispone la tramitación y la deliberación, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, de los informes que deban ser conocidos por el Senado (art. 183 RS); solicita la intervención del Defensor del Pueblo (art. 200 RCD) o fija un tiempo o número máximo de intervenciones en las sesiones informativas del Gobierno (art. 203.3 RCD).

En este sentido, se le reconoce a los Presidentes del Parlamento una función de dirección de la vida de la Cámara, a la que va, de forma inescindible, unida la función de dirección de los debates, e incluso la de suspensión de la sesión, tal y como ha reconocido el ATC 142/2002, de 23 de julio. Según esta resolución, “La referida decisión del Presidente de suspender definitivamente la Sesión del día 1 de febrero puede ser discutible desde el punto de vista de su conformidad con el Reglamento de la Cámara –que sin embargo permite a aquél adoptar “cualquier otra [medida] que considere

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

oportuna” para el mantenimiento de la disciplina, el orden y la cortesía parlamentaria (art.137.2)–, pero no entraña una lesión del art. 23.2 CE, no sólo porque debe reconocerse un margen de apreciación a los órganos parlamentarios en la interpretación y aplicación del propio Reglamento, sino porque en sí misma no impide ni coarta derechos o facultades de los representantes, aquí recurrentes en amparo, que pertenezcan al núcleo de su función como tales representantes parlamentarios. Ciertamente, entre los asuntos del orden del día que quedaron por sustanciar, una vez acordada la suspensión, figuraban varias actuaciones parlamentarias encuadrables en la función de control de la acción del Gobierno que, como se ha dicho, integra el núcleo de la función representativa. Pero la decisión del Presidente no impidió el desarrollo de tal función, sino que suspendió su ejercicio por entender que así lo aconsejaba la situación creada en el recinto parlamentario. No puede pues imputarse directamente a tal decisión una vulneración de los derechos consagrados en el art. 23.2 CE”.

En definitiva, la previsión del artículo 548 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, según el cual “el Juez necesitará para la entrada y registro en el Palacio de cualquiera de los Cuerpos Colegisladores la autorización del Presidente respectivo”, es muy significativa de la posición central de los Presidentes y debe entenderse aplicable también a los Parlamentos autonómicos, por conexión de lo dispuesto en el artículo 152 CE y el artículo 72 CE.

Además, esta posición centralizadora de la Presidencia implica su participación en la fijación del orden del día del Pleno, materia en la que se pueden diferenciar diversos modelos. Así, un primer sistema estaría formado por aquellos Parlamentos en que el orden del día lo fija el Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces y oída la Mesa, teniendo en cuenta el calendario parlamentario fijado por la propia Junta (art. 67.1 RCD; art. 70 RS; art. 90.1 RJGPA; art. 114 RCAR; art. 74.1 RPCANA; art. 38.1º y 72.1 RCCYL; art. 72.2 RPCAT; art. 65.1 RCV; art. 71 RAEX; art. 72.1 RPGAL; art. 67.1 RPIB; art. 58 RPLARI –también de común acuerdo con la Mesa–; art. 61.1.g y art. 106 RAM; arts. 39.8 y 92 RAMU –que también ha de acordar el orden del día de las Comisiones– y art. 55 RPV). No deja de ser relevante la exigencia de la voluntad de estos dos órganos (Presidente y Junta de Portavoces), sin cuya concurrencia no quedaría fijado el orden del día plenario. No obstante, no debería producirse una posición obstruccionista de la Presidencia, que vulnerase el artículo 23 CE de los Diputados y los grupos parlamentarios. Un segundo sistema para la fijación del orden del día de las sesiones plenarias, estaría constituido por aquellos Parlamentos, en los que el orden del día plenario es fijado por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, aunque la voluntad de ésta suela ser siempre respetada (art. 70.1 RPCANT; art. 86.1 RCCLM; art. 63.1 y 72.2 RPNA, aunque en este Reglamento, la desconvocatoria de la sesión plenaria exige acuerdo de la Junta de Portavoces).

El Senado, como se ha visto, presenta alguna peculiaridad pues su Reglamento determina que el Presidente además de las dos funciones, de representación y de interpretación, tenga otras funciones que vendrían a ser, en realidad, una especificación de la primera. Así, el artículo 37 dispone que le corresponde al Presidente ser el Portavoz de la Cámara, ser su representante “nato” en todos los actos oficiales, anunciar el orden del día del Pleno del Senado y mantener las comunicaciones con el Gobierno y las autoridades. Firma, además, con uno de los Secretarios, los mensajes que el Senado haya de dirigir y es quien debe velar por la observancia de la cortesía y de los usos parlamentarios (art. 37.9 RS).

Finalmente, la regulación de la función administrativa y económica no suele estar demasiado desarrollada en los Reglamentos parlamentarios. De hecho, no suelen incidir en el hecho administrativo interno, que suele dejarse para decisiones normativas más particulares, salvo quizá el Reglamento de la Asamblea de Madrid. El artículo 55 de esta norma es muy significativo al disponer que, “En materia de gobierno y régimen interno

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de la Asamblea, corresponden asimismo al Presidente el reconocimiento de las obligaciones y la propuesta y ordenación de pagos con cargo al Presupuesto de la Asamblea, así como el compromiso de ingresos, el reconocimiento de derechos económicos y la ordenación de ingresos a favor del Presupuesto de la Asamblea.”

2. Función de intérprete del Reglamento

Suelen los Reglamentos reconocer que corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, “interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces” (art. 32.2 RCD). En general, casi todos los Reglamentos parlamentarios prevén que para la aprobación de las Resoluciones interpretativas del Reglamento por la Presidencia de la Cámara debe mediar acuerdo favorable de la Junta de Portavoces, además del acuerdo de la Mesa. Y es que tal y como señalaban las SSTC 118/1988 y 44/1995, la finalidad de estas disposiciones es garantizar el más amplio apoyo político posible. Ésta es la regulación de los artículos 32.2 RCD; 29.2 RPAND; art. 55 RCAR; art. 38.2 RJGPA; art. 28.1. 7 RPCANA; art. 34.2 RPCANT; art. 35.7 RCCLM; art. 28 RCCYL; art. 28 RAEX; art. 31.2 RPIB; art. 29.2 RPLARI; art. 55 RAM; art. 40.2 RPNA y art. 24.2 RPV. No obstante, en algunos casos, incluso, la misma Junta de Portavoces puede “dictar” las resoluciones interpretativas del Reglamento, como se desprende del artículo 61.1.a RAM. No obstante y aunque constituye una rareza, en algún Parlamento sólo es precisa la audiencia de la Junta de Portavoces para la aprobación de estas Resoluciones, como los artículos 52.2.a y 207 RAMU y en el mismo artículo 44.d del Reglamento del Senado. Por su parte, especialmente llamativa parece la disposición contenida en el artículo 37.1.8ª RPNA que atribuye a la Junta de Portavoces, junto a la Mesa, la aprobación de las normas especiales, “no contempladas” en el Reglamento, “para el debate de aquellos asuntos cuya naturaleza lo exija”.

3. De los Vicepresidentes

Su principal función es la de sustituir, por su orden, al Presidente, “supliéndole en sus funciones en caso de ausencia o imposibilidad” (Art. 33 RCD; art. 40 RS; art. 30 RPAND; art. 57 RCAR; art. 39 RJGPA; art. 32 RPIB; art. 30 RPCAN; art. 35 RPCANT; art. 37 RCCLM; art. 29 RCCyL; art. 32 RPCAT; art. 32 RCCV; art. 29 RAEX; art. 32 RPG; art. 30 RPRi; art. 56 RAMAD; art. 42 RAMU; art. 41 RPNA; art. 25 RPPV). Además, todos los Reglamentos prevén que los Vicepresidentes puedan desempeñar cualesquiera otras funciones que le encomiende el Presidente o la Mesa (incluyendo también la de asunción de funciones de Secretaría). Podría plantearse si la sustitución se puede referir a cualquier competencia, aunque una interpretación acorde con la regulación de las instituciones, debe obligar a mantener que las funciones que la Constitución o el Estatuto de Autonomía atribuyen expresamente a la Mesa o al Presidente (como su participación en la propuesta de un candidato a Presidente del Gobierno y en la investidura), no deberían ser objeto de delegación.

4. De los Secretarios

Su función principal en el Parlamento es la de autorización de las actas de las sesiones a las que asiste (art. 34 RCD; art. 31 RPAND; art. 58 RCAR; art. 40 RJGPA; art. 33 RPIB; art. 31 RPCAN; art. 36 RPCANT; art. 38 RCCLM; art. 30 RCCyL; art. 33 RPCAT; art. 33 RCCV; art. 30 RAEX; art. 33 RPG; art. 31 RPRi; art. 57 RAMAD; art. 43 RAMU; art. 42 RPNA; art. 26 RPPV). Pero las previsiones reglamentarias son más, pues se prevé que tiene que cumplir las decisiones presidenciales, cursando a los Parlamentarios, a las Comisiones o al Pleno, respectivamente, las comunicaciones, expedientes y cuantos asuntos les competan.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En este sentido, los Secretarios supervisan y autorizan, siempre con el visto bueno del Presidente, las actas de las sesiones del Pleno, de la Mesa y de la Junta de Portavoces. También autoriza las certificaciones que hayan de expedirse. Además es su función computar el resultado de las votaciones, autorizando las certificaciones que hayan de expedirse, con la tradicional fórmula de “enterado y conforme”. Algunos Reglamentos prevén que pueda el Secretario asistir al Presidente en las sesiones, para asegurar el orden de los debates y la corrección de las votaciones, y colaborar en el normal desarrollo de los trabajos de la Cámara según las disposiciones del Presidente. Esto sugiere que en estos casos, y ante la ausencia del Presidente y de los Vicepresidentes, que los Secretarios pudiesen asumir la dirección de un debate o la Presidencia de una determinada sesión parlamentaria. Y es que en general (como en artículo 26.5 RPPV), se les configura en una posición general de apoyo y colaboración en las sesiones en el normal desarrollo de los trabajos de la Cámara, según las disposiciones del Presidente.

En el Reglamento del Senado, se concretan algo más las funciones de los Secretarios pues, además de las ya vistas, se dispone en el artículo 41 RS que su función es redactar y autorizar las actas de las sesiones plenarias, “que deberán ir firmadas por dos de” los Secretarios (se supone que los dos primeros), con el visto bueno del Presidente. Igualmente, los Secretarios en el Senado dan cuenta de todas las comunicaciones y documentos que se remitan al Senado, para lo cual extienden y firman las resoluciones que recaigan. Y, además, autorizan “cuantas comunicaciones y certificaciones oficiales se expidan por la Secretaría”. Por último, se dispone en el artículo 42 RS, que las funciones de los Secretarios del artículo anterior pueden ser distribuidas entre los cuatro Secretarios que se eligen por la Cámara.

Finalmente, los Reglamentos parlamentarios son muy poco dados a regular de forma extensa el estatuto de sus miembros, y tampoco el de los miembros de la Mesa. Por eso, no es habitual una norma como la del artículo 31.1 RCCyL, que dispone que “la Mesa de las Cortes, en función de las necesidades parlamentarias, determinará el grado de dedicación de sus miembros fijando su régimen de retribuciones e incompatibilidades. En todo caso, el Presidente tendrá dedicación exclusiva”. Por su lado, el artículo 7 del RPNA determina la incompatibilidad de cualquier miembro de la Mesa con el cargo de Presidente o Consejero del Gobierno de Navarra o Diputación Foral. Fuera de estos casos, no es habitual prever la incompatibilidad de los miembros de la Mesa

5. Funciones de las Mesas

A) En general, la dirección de los trabajos parlamentarios.

La posición de la Mesa como órgano que asume la representación colegiada de la Cámara supone una función de dirección general de los trabajos, pues el artículo 31.1.1º RCD dispone que le corresponde la dirección de adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara. No deja de ser contradictorio que se configure la organización en el Derecho parlamentario con una especie de bicefalia, en donde la representación es asumida por dos órganos. Además, hay algunos autores que van más allá y dudan, incluso, de la constitucionalidad de disposiciones como la del artículo 31 RCD, pues configura un órgano de muy difícil encaje en el artículo 72 CE. Desde esta perspectiva general de órgano de coordinación, muchas de las otras funciones de la Mesa son una consecuencia de este principio inicial, como por ejemplo la prevista en el párrafo 6º relativo a la programación de “las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos”, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces en la Cámara Baja. Así mismo, el artículo 31.1.4º y 5º dispone la competencia de la Mesa para “calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos”, y en el párrafo siguiente, se determina que la Mesa “Decide la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento”¹¹.

Sobre la consideración de la Mesa como órgano que decide las líneas generales de la actuación de la Cámara y como órgano de calificación y admisión a trámite, luego se volverá. Ahora debe ponerse de relieve que la segunda función de las Mesas es la administrativa, definida en el artículo 31.1.2º RCD, según el cual le corresponde a la Mesa elaborar el “proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento”. En el párrafo siguiente se dispone que le corresponde a la Mesa “Ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar”. Algunos Reglamentos son más expresivos de esta posición administrativa, como el del Parlamento de Andalucía, cuyo artículo 28.1.3º y 4º dispone que también es función de la Mesa “aprobar la relación de puestos de trabajo del personal al servicio de la Cámara, las plantillas y la determinación de funciones correspondientes a cada uno de dichos puestos”, y “4º Aprobar las bases que regulen el acceso del personal al Parlamento”. En definitiva, la posición de la Mesa como máximo órgano administrativo es común en nuestro *Derecho parlamentario*, de modo que funciona junto con el Presidente como órgano de máxima relevancia administrativa.

No obstante, tampoco aquí los Reglamentos Parlamentarios suelen regular de un modo muy extenso, ni prestar demasiada atención a la materia administrativa. Por ello es algo excepcional el Reglamento de la Asamblea de Madrid, pues es uno de los que regulan con un mayor detalle las competencias administrativas de las Mesas (de forma similar a lo que hace en relación con el Presidente). Enumera las siguientes funciones que también realizan las Mesas de todos los Parlamentos, aunque no se disponga expresamente en los Reglamentos: aprobación del Reglamento de Régimen Interior; iniciativa de aprobación y reforma del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid; aprobación de la relación de puestos de trabajo y de la plantilla presupuestaria de la Asamblea; elaboración y aprobación del proyecto de Presupuesto de la Asamblea, la autorización de transferencias de crédito dentro del mismo, la aprobación de su liquidación, la incorporación de remanentes y la elevación al Pleno de un informe sobre su cumplimiento; autorización, ordenación y disposición de gastos con cargo al Presupuesto de la Asamblea y la incorporación de la Cuenta de la Asamblea a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid.

En definitiva, esta posición general de las Mesas (que trasciende a lo meramente administrativo) es una constante en nuestro Derecho parlamentario y es generalmente coincidente entre los Reglamentos parlamentarios, con alguna adaptación en cada caso. Así, además del RCD, prevén esta función de las Mesas el art. 36 RS (que también decide los períodos ordinarios de sesiones y determinar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones), art. 28 RPAND; art. 60 RCAR; art. 37.1 RJGPA; art. 30.1 RPIB; art. 28.1 RPCANA; art. 33.1 RPCANT; art. 32.1 RCCLM; art. 27.1 RCCyL; art. 29.3 RCAT; art. 34.1 RCCV; art. 27.1 RAEX; art. 30 RPGAL; art. 49.1 RAM; art. 44 RAMU; art. 37.1 RPNA y art. 23.1 RPV.

Para finalizar, podría mencionarse a la sesión conjunta de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado. Esta “sesión conjunta” no implica que haya un órgano peculiar

11. (Torres Muro, 1987:186 y ss.) clasifica las funciones de la Mesa en función de tres criterios: 1. según su participación en el proceso de toma de decisiones; 2. según se trate de potestades regladas o discrecionales y 3. por razón de su materia. Por su parte, (Lucio Gil, 1999: 69 y ss.), divide las funciones de la Mesa de la Asamblea de Madrid en Funciones de gobierno interior; poderes disciplinarios; de dirección y de programación de los trabajos; de calificación y admisión de los escritos; órgano rector y función representativa.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

y complejo, aunque adquiere una posición y un significado que iría más allá de las funciones que pueden tener en virtud del artículo 72.1 CE en relación con el personal de las Cortes Generales. No cabe dudar que la aprobación del nonato Reglamento de las Cortes Generales daría el verdadero significado de un órgano, que va a participar de forma notable en las funciones del Título II de la Constitución.

B) La calificación y admisión a trámite.

Esta función de la Mesa supone que es el órgano encargado de recibir, estudiar y decidir la tramitación de todos los documentos parlamentarios que se reciben en el Parlamento. Desde esta perspectiva general, podría plantearse una aplicación de la doctrina general y la regulación de los Registros y los órganos administrativos. Sin embargo, toda aplicación analógica de la norma administrativa (como la Ley 39/2015, o la Ley 40/2015) ha de efectuarse con cautela, dados los diferentes principios que rigen el Derecho administrativo y el Derecho parlamentario. No obstante, algunos Reglamentos prevén la norma muy administrativizada, como el muy útil artículo 37.1.d del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, que determina que “la Mesa podrá otorgar un plazo de veinticuatro horas para la subsanación de los defectos de forma o errores materiales de los escritos o documentos presentados”.

Esta función de la Mesa supone que el ejercicio de la calificación y admisión a trámite es potencialmente susceptible de ser utilizado de una forma “preventiva” por las mayorías parlamentarias, e impedir que ciertos asuntos sean discutidos en la Cámara. Es criterio unánime que la Mesa ha de “examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria. En cualquier caso, dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa, y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos”, o en el ejercicio de cualesquiera funciones parlamentarias. Esta jurisprudencia es muy reiterada, parece definitivamente asentada y ha sido sistematizada y comentada por A. Arce Janáriz¹². Entre las más recientes, pueden citarse sólo como ejemplo las SSTC 10/2016 de 1 febrero; 19/2015 de 16 febrero; 242/2006, de 24 de julio; 90/2005, de 18 de abril; 89/2005, de 18 de abril; 208/2003, de 1 de diciembre ó 40/2003, de 27 de febrero. El ATC 181/2006, de 5 de junio lo resume de la siguiente forma: “venimos insistiendo en que el control que ejerce la Mesa sobre las proposiciones o proyectos que recibe es meramente formal”.

En STC 177/2002, de 14 de octubre, F. 3, se señaló que, “En relación con la incidencia en el ius in officium del cargo parlamentario de las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidos, este Tribunal ha afirmado (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, F. 3; 40/2000; 107/2001, de 23 de abril, F. 3.b; y 203/2001, de 15 de octubre, F. 3; 208/2003, de 1 de diciembre) que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos ejecutivos, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario”.

12. Entre toda la obra que este autor ha dedicado al mundo del Derecho parlamentario destaca su aportación, muy valiosa, a la función de calificación y admisión a trámite de las Mesas. Puede consultarse, (Arce Janáriz, 2004: 98 y ss; 1990; 1994; 1997).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El Tribunal Constitucional ha precisado, además, que el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea legislativa. No lo son sus Mesas, pues éstas cumplen la función técnico-jurídica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública. Así la STC 78/2006, de 13 de marzo, señaló que “de modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. Si bien, ha concluido al respecto este Tribunal, el Reglamento parlamentario puede permitir o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente; si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad.”

Continúa el Tribunal Constitucional indicando que “De modo que, en suma, al margen de los supuestos indicados, cuya razonabilidad y proporcionalidad como límite del derecho del parlamentario puede ser apreciada en todo caso por este Tribunal, al decidir la Mesa sobre la admisión no podrá en ningún caso desconocer que los actos a que venimos refiriéndonos son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que los formula, y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23 CE).”

En resumen, las Mesas de las Cámaras, “en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere.” (STC 124/1995, de 30 de enero).

Como consecuencia de esta jurisprudencia, algunos Reglamentos prevén causas expresas de inadmisión a trámite, lo cual supone reconocer, en estos casos, que la Mesa pueda entrar en el conocimiento de una iniciativa, antes de que la debata el órgano parlamentario (generalmente en Pleno o en Comisión) que reglamentariamente ha de hacerlo. Ejemplo de ello es el art. 28.1.3 RPRi, según el cual, “en caso de asuntos que excedan de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, la Mesa podrá rechazar su admisión a trámite, salvo que se trate de cuestiones que interesen exclusiva o fundamentalmente a La Rioja o sus ciudadanos”. También entrar la Mesa en el contenido de las mociones subsiguientes a inteprelaciones, para controlar la congruencia de sus contenidos.

En ocasiones, a las Mesas de las Comisiones se les atribuye expresamente la función de calificar y admitir a trámite las enmiendas presentadas en el marco de un procedimiento legislativo. Los Reglamentos en los que se prevé esta función son los de la Junta

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

del Principado de Asturias (art. 139.2), el de las Cortes de Castilla y León (art. 110.1), el de la Asamblea de Madrid (art. 143.1), el del Parlamento de Canarias (art. 119.2) y el de Murcia (art. 31.3). En el resto de Reglamentos, aunque no se prevé de modo expreso que sean las Mesas de las Comisiones las que ejercen esa función, se interpreta la previsión reglamentaria (las enmiendas “se dirigen a la Mesa de la Comisión”) como una atribución de competencia a este órgano.

No es extraño que el ordenamiento permita que la Mesa analice parte del contenido de la iniciativa en el ejercicio de la función de calificación y admisión a trámite, como es el caso de la calificación en ciertos Parlamentos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del art. 87.3 CE. No obstante, en algunos fallos (SSTC 203/2001; 40/2003 y 208/2003) se ha matizado algo esta función de calificación y admisión a trámite, sentenciado que la Mesa no podría hacer esa verificación liminar. Así, la “verificación liminar” para examinar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa eran hasta ahora los límites de la facultad de calificación de la Mesa, pero ahora esta facultad se ha desdibujado un tanto. La verificación liminar actuaba como una vinculación positiva: la Mesa sólo podría estudiar la iniciativa de una forma aproximativa, pero al menos podía ejecutar esa función garantizadora de su posición. Ahora parece configurarse esa “verificación a límine” también como un límite negativo: no debe efectuarse un examen del contenido, ni siquiera preliminar, so pena de extralimitarse en su función.

C) La solicitud de reconsideración.

Cuando la Mesa ejerce la función de calificación y admisión a trámite, el *Derecho parlamentario español* reconoce una suerte de recurso de reposición a través del cual el parlamentario, o el grupo, puede recurrir la decisión de la Mesa. En términos similares al artículo 30.2 RCD, se prevé la posibilidad del recurso de reconsideración (y en un plazo variable desde la notificación del acuerdo –desde los 15 días en el Parlamento canario hasta los tres días de las Cortes de Aragón, o los dos días del Parlamento de Cataluña–), el artículo 61.4 RCAR, que dispone un plazo de cuarenta y ocho horas para interponer el recurso; art. 37.2 RJGPA; art. 30.2 RPIB; art. 28.2 RPCANA; art. 33.2 RPCANT; arts. 13.4 y 32.2. RCCLM; art. 27.2 RCCyL; art. 38 RCAT (con efectos suspensivos en todo caso); art. 34.2 RCCV; art. 27.2 RAEX; art. 30.2 RPGAL; art. 29.2 RPRi; art. 49.2 RAM; art. 45 y art. 131.2 RAMU y el art. 23.2 RPV.

Como se sabe, el artículo 36.2 RS prevé que puedan solicitar su reconsideración de la Mesa el Senador o el Grupo parlamentario “afectados” por el acuerdo. La Mesa del Senado decidirá mediante resolución motivada que, si no es adoptada por unanimidad, podrá ser objeto de una moción. En general, la solicitud puede plantearla tanto el Grupo parlamentario (o Diputado) autor de la iniciativa que ha sido inadmitida, como el Grupo parlamentario (o Diputado) que, no siendo autor de la iniciativa, discrepe de la decisión de admisión o inadmisión de la Mesa, pues se trata de asuntos de interés público. Sin embargo, la legitimación para plantear la reconsideración está configurada de un modo algo más estricto en otros Parlamentos, pues el art. 28.2 RPAND dispone que sólo el parlamentario o Grupo parlamentario “con interés directo y legítimo” podrá solicitar su reconsideración dentro de los dos días siguientes a la notificación del acuerdo.

En el Parlamento de Andalucía, la Mesa decidirá definitivamente, también mediante resolución motivada, en la “primera sesión que celebre tras la solicitud de reconsideración”, teniendo efectos suspensivos la presentación del escrito, y sin que se admita a trámite el escrito de reconsideración si el acto recurrido ya hubiese sido votado. Aunque esta regulación no está prevista en otros Reglamentos es defendible en todos los Parlamentos.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Las solicitudes de reconsideración son decididas por la Mesa, con audiencia de la Junta de Portavoces. Sin embargo, es preciso acuerdo expreso de la Junta de Portavoces en el artículo 29.2 RCAR, art. 63.2º RPIB –sólo para el caso de las comisiones de investigación– y art. 61.1.f RAM. En alguna ocasión, no obstante, la solicitud de reconsideración contra el acuerdo de calificación que haga la Mesa, ha de ser resuelta por la Junta de Portavoces (art. 37.2 RPNA; aunque en este Parlamento el recurso de reconsideración contra la decisión de la Mesa sobre la admisión de una enmienda «in voce» en una sesión plenaria será resuelto por la propia Mesa).

En algunos Reglamentos se prevé, de forma expresa, que contra las decisiones de las Mesas de las Comisiones de calificar y admitir a trámite las enmiendas presentadas en el seno del procedimiento legislativo, se pueda presentar la correspondiente reconsideración ante la Mesa de la Cámara (art. 114.4 RPAND). Este peculiar recurso de alzada tendrá el beneficioso e indudable efecto de unificación de la doctrina que se aplique en la Cámara en materia de admisión a trámite. También el artículo 139.2 RPAST prevé esta especie de “recurso de alzada”, en el plazo de dos días; artículo 118.6 RPCANT (dos días); el art. 111.2 RCCyL (tres días); el art. 96.5 RPRi (dos días) y el art. 143.3 RAM (tres días). Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Andalucía dispone que contra la resolución de la Mesa de la Cámara que resuelva esta reconsideración, no cabrá recurso (parlamentario) alguno.

Por su parte, en los Reglamentos en los que no se prevé de forma expresa la reconsideración de los acuerdos de las Mesas de las Comisiones, sólo procedería la presentación de escritos de reconsideración ante la propia mesa de la Comisión, aplicando los criterios de analogía (Visiedo Mazón; Soriano Hernández, 2000:54).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFIA**

- AGUILÓ LÚCIA, LL. (1996), "Status y atribuciones de las presidencias de los Parlamentos", en *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 2, pp. 467 a 486.
- ARCE JANÁRIZ, A. (1990), "Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios", en *Revista española de Derecho constitucional*, n. 29.
- ARCE JANÁRIZ, A. (1994), El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional", en *Revista española de Derecho constitucional*, n. 41, pp. 151 a 172.
- ARCE JANÁRIZ, A. (1996), "El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional", en *Revista española de Derecho constitucional*, n. 46, pp. 207 a 238
- ARCE JANÁRIZ, A. (1997), "¿Overruling de la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión?", en AA. VV., *Parlamento y Justicia constitucional: IV Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, pp. 365 a 378.
- ARCE JANÁRIZ, A. (2004), *El Parlamento en los tribunales. Prontuario de Jurisprudencia parlamentaria*, Pamplona, 2004.
- CILLÁN APALATEGUI, A. (1987), "La Presidencia de las Cortes Españolas", en *Las Cortes Generales: Jornadas de estudio de las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 797 a 820.
- CORONA FERRERO, J. (2000) "Los órganos de dirección en el Reglamento parlamentario", en *El Reglamento parlamento: propuestas de reforma*, Santander, Parlamento de Cantabria.
- LAPUENTE ARAGÓ, R. (1994), "El sistema de designación de las Mesas en Derecho parlamentario español. Notas para una crítica", en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 6, pp. 113 a 147.
- LONGI, V (1994), *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Milán, Giuffrè.
- LUCIO GIL, A. (1999), "La Mesa de la Asamblea de Madrid", en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, Asamblea de Madrid.
- MANZELLA, A. (1977), *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977.
- RECODER DE CASO, E. (2001), "Artículo 72.2", en F. Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1988), *Derecho Parlamentario español*, Madrid, Edersa.
- SARMIENTO MÉNDEZ, X. A. (1997), "Os órganos parlamentarios de Gobierno", en *Revista Galega de Administración pública*, n. 15, pp. 253-267.
- SOLÉ TURA, J.; M. A. APARICIO PÉREZ (1984), *Las Cortes Generales*, Madrid.
- TORRES MURO, I. (1987), *Los órganos de gobierno de las Cámaras. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- TOSI, S. (2007), *Diritto Parlamentare*, 9ª ed., Milan, Giuffrè.
- TRAVERSA, S. (1989), *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milán, Giuffrè.
- VILLACORTA MANCEBO, L. (1989), *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Universidad de Valladolid/Caja de Ahorros de Salamanca.
- VISIEDO MAZÓN, F.; E. SORIANO HERNÁNDEZ (2000), *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, AELPA. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA **FERNANDO REVIRIEGO PICÓN**

INFORME

EL AVANZADO RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN DEL DERECHO ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN IBEROAMÉRICA (Y SU BRECHA CON LA REALIDAD)

por Lorenzo Cotino Hueso

INFORME

LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EN VENEZUELA: ORIGEN Y SITUACIÓN ACTUAL DE UN PROCESO FRAUDULENTO

por Carlos García Soto

INFORME

EL MARGEN DE APRECIACIÓN NACIONAL Y SUS LÍMITES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

por Carolina León Bastos

INFORME

TRAGEDIA Y FARSA EN BRASIL: LOS PROCESOS DE *IMPEACHMENT* A DILMA ROUSSEFF Y MICHEL TEMER

por David Almagro Castro

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

EL AVANZADO RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN DEL DERECHO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN IBEROAMÉRICA (Y SU BRECHA CON LA REALIDAD) ¹**por Lorenzo Cotino Hueso**

Catedrático, Derecho Constitucional, Universidad de Valencia

RESUMEN

Desde el punto de vista jurídico-normativo Iberoamérica es una de las regiones mundiales más avanzadas en materia de transparencia y acceso a la información pública. En primer lugar se examina el nítido reconocimiento del derecho de acceso a la información pública por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En 2006 se expresaron y garantizaron con claridad todos los elementos básicos de este derecho bajo la libertad de información, impulsando una fuerte acción legislativa por los legisladores y tribunales nacionales. También se expone la presencia del acceso a la información pública en otras organizaciones regionales, así como la participación en la Alianza para el Gobierno Abierto. En segundo lugar se hace una aproximación a las leyes de transparencia y acceso a la información en la región, referentes mundiales en la materia. Finalmente se operan algunas conclusiones, especialmente a la vista de la grave brecha entre la transparencia formal y normativa y la transparencia real en Iberoamérica.

ABSTRACT

From a legal point of view, it is stated that Ibero-America is one of the most advanced world regions in terms of transparency and access to public information. First, the clear recognition of the right of access to public information by the Inter-American Court of Human Rights is exposed. Since 2006 all the basic elements of this right were expressed and guaranteed. A strong action by national legislators and courts was prompted. It is also studied the presence of access to public information in other regional organizations and the participation of some countries in Open Government Partnership. Secondly, an approximation to the laws of transparency of the States the region is carried out. Some countries are world leaders in this field. Finally, some conclusions are made, especially regarding the serious gap between formal and regulatory transparency and real transparency in Ibero-America.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

Desde el punto de vista jurídico-normativo y en general, Iberoamérica es una de las regiones mundiales más avanzadas en materia de transparencia y acceso a la información pública; más que Europa. Y ello es así en doble perspectiva tanto en el ámbito supranacional de los derechos humanos, cuanto desde el ámbito interno nacional. La naturaleza y extensión del presente estudio obliga a centrarse en la primera perspectiva supranacional. Así, el objeto principal resulta apreciar el importante reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho humano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Desde 2006 se ha reconocido con nitidez y energía que el derecho de acceso a la información pública integra su contenido en la libertad de información y se han expresado y garantizado con claridad todos los elementos básicos de este derecho. A resultas de ello y como se verá, se ha impulsado un fuerte movimiento de regulaciones en los Estados miembros, al tiempo de haber influido sin duda en reconocimiento del acceso a la información como derecho humano a nivel mundial y en Europa. El estudio también presta atención al reconocimiento del acceso a la información pública en otras organizaciones regionales, así como en documentos de *soft law* internacional de relevancia. Asimismo, se observa la presencia de los países de Iberoamérica en mecanismos internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto, una organización de incuestionable influencia material en el avance de la transparencia.

Este impulso internacional ha cristalizado con regulaciones constitucionales y legales de transparencia y acceso a la información. Se trata de la segunda perspectiva y objeto del presente estudio, la avanzada regulación de las leyes de transparencia y acceso a la información en la región. Y es que leyes como la de México (2002) han constituido auténticos referentes mundiales en la materia, modelos de regulación a seguir. La breve aproximación a este respecto tiene especialmente en cuenta los estudios comparativos e indicadores de referencia en la materia. Finalmente, se operan algunas conclusiones y se tienen en cuenta datos que evidencian el gran contraste que hay entre la calidad de las leyes de transparencia frente a los índices de percepción de la corrupción.

II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA HASTA LA SENTENCIA CLAUDE REYES

En otros lugares he tratado extensamente el interesante y aún inacabado reconocimiento mundial, iberoamericano y europeo del derecho de acceso a la información (FIO, 2015; Cotino 2017), también cabe remitir a INAP (2016). Para el ámbito iberoamericano destacan especialmente los estudios de OEA (2010c) y Medel (2009). Los tratados regionales básicos reconocen la libertad de expresión en América Latina incluso de modo más extenso que en el plano internacional o europeo. Así, el artículo IV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948² y, en especial, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CADH); en su apartado 1º se señala que “Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole” (art. 13. 1º). Este derecho ha generado una importante protección por la CIDH. Inicialmente ni la libertad de expresión en general ni el derecho a buscar información amparaban el actual derecho de acceso a la información pública. De manera limitada la CIDH en 1985 afirmó “la importancia de acceder a la información de la que disponen otros” (CIDH, 1985: párr. 30 y 32). Ya en la influyente Declaración de Chapultepec de 1994 (principio 3) se

2. “Artículo IV. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.” Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 2 de mayo <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

afirmó que “2. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público”.

Los impulsos de la ONG “Artículo 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión”³ se hicieron notar en 1999 especialmente a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Ya en su segundo Informe Anual a la Comisión en 1999 afirmó que la libertad de expresión del artículo 13 incluye el derecho de acceso a la información pública, y sus restricciones han de contar con garantías (OEA, 1999: 28-29). La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión del relator que fue aprobada por la CIDH (2000) en su Principio 4º también reconoció este nuevo derecho fundamental:

“El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.”

Con participación de los relatores mundiales, los Principios de Lima de 16 de noviembre de 2000 (OEA, 2000) sobre derecho de acceso a la información como derecho humano tuvieron gran influencia y reconocieron para el ámbito iberoamericano los principios que se asentaban en el ámbito internacional. En el Informe del relator de 2003 (OEA, 2003, Vol. III, Cap. IV) ya se dedicaron más de cuarenta páginas al acceso a la información pública, una atención especial que sería ya habitual en los posteriores informes. Destacan en especial los informes de 2011 (OEA, 2011) y el temático de 2014 (OEA, 2015). Desde el año 2003 hasta 2009 se adoptó una resolución anual sobre “Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la Democracia”⁴.

III. ELEMENTOS BÁSICOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN RECONOCIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

1. La determinación de los elementos del derecho de acceso a la información

La sentencia de la CIDH en el caso Claude Reyes y Otros v. Chile, de 19 septiembre 2006 condenó a este país por la denegación de información en 1998 sobre la empresa forestal Trillium y el Proyecto Río Condor de deforestación con impacto ambiental solicitada por el señor Reyes y otros. Esta sentencia afirmó rotunda y extensamente el acceso a la información pública como contenido del derecho a buscar y recibir información.

Especialmente en su § 77 la sentencia asienta como contenido del derecho subjetivo muchos de los estándares que se habían ido conformando los años anteriores (no necesidad de interés legítimo; derecho a recibir respuesta motivada:

“77. [...] el Artículo 13 de la Convención, al garantizar expresamente los derechos de “buscar” y “recibir” “información”, protege el derecho de toda persona de solicitar

3. En 1995 impulsó los Principios de Johannesburgo, que están en el origen de no pocas declaraciones y resoluciones internacionales mundiales y regionales. Son un referente sus *Principios sobre la Legislación* de 1999 <http://www.article19.org/index.php?lang=es>

4. AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09); AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08); AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07); AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06); AG/RES. 2121 (XXXV-O/05); AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04) y AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03). Se pueden seguir todas en http://www.oas.org/es/sla/ddi/proteccion_datos_personales_documentos_OEA.asp

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

acceso a la información que está bajo el control del Estado, con las excepciones reconocidas bajo el régimen de restricciones en la Convención. Por consiguiente, dicho Artículo engloba el derecho de los individuos de recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de proporcionarla en tal forma que la persona pueda tener acceso para conocer la información o recibir una respuesta motivada cuando, por alguna razón reconocida por la Convención, el Estado limite el acceso en el caso particular. La información debe ser proporcionada sin necesidad de comprobar interés directo ni relación personal para obtenerla, exceptuándose los casos en los cuales sea aplicable una restricción legítima". (§ 77).

Además de lo claramente expuesto

Se afirma el principio de máxima transparencia. De este principio derivan diversos efectos, como la interpretación restrictiva de los límites al derecho y la necesidad de motivar y probar las causas de la restricción. Asimismo, por defecto y ante la duda, debe facilitarse la información.

"92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones."

Por cuanto a los requisitos a los límites al derecho:

- si no se siguen se cae en "la actuación discrecional y arbitraria del Estado (§ 98).
- La denegación ser motivada, lo contrario afecta "la posibilidad de realizar un control social de la gestión pública." (§ 99). "93. Corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos." (§ 93, ver también § 95).

También se asienta criterio respecto de la necesaria garantía judicial de este derecho. Es necesario el acceso sencillo, rápido y efectivo a la justicia frente a las denegaciones de información (§ 137), en la línea de lo dispuesto para los derechos del CIDH (art. 2 y 25.2.b). Y si no lo hay, "tiene que crearlo"⁵. En esta dirección, cabe recordar que en virtud del artículo 25 CADH, toda persona que considere que le han violado un derecho reconocido en la CADH tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, "aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales" (art. 25.1).

2. La consolidación de la doctrina Claude Reyes y su influencia internacional

En la CIDH la consolidación jurisprudencial se dio en la sentencia del caso Gomes Lund y otros vs. Brasil de 24 de noviembre de 2010. En la misma el acceso a la información queda vinculado al también nuevo "derecho a la verdad". El Gobierno negaba la existencia de la información requerida y la ley de amnistía podía servir de base para denegar a los familiares de los desaparecidos información sobre violaciones graves de los derechos humanos en la dictadura militar brasileña de 1964-1985. Por lo que ahora

5. "El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo." (§ 137).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

interesa, la sentencia consolida y define plenamente el derecho de acceso (§ 197) y ubica el acceso a la información pública en la dimensión social de la libertad de expresión, pues este derecho “contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.” (§ 197). También aclara que el Estado ha de adoptar todas las medidas a su alcance para comprobar la existencia de la información solicitada (apartado § 211).

La sentencia del Caso Gudiel Alvarez y Otros vs. Guatemala de 20 de noviembre de 2012 es también relativa al acceso a la información pública respecto de graves violaciones de derechos humanos. No se dio acceso a la solicitud de familiares de víctimas de detención y desaparición forzada de 26 personas registradas en un documento de inteligencia militar guatemalteco conocido como “Diario Militar”. El Estado negó la existencia de esta información. La Corte IDH señala que en los casos en los que hay falta de colaboración de las administraciones es un obstáculo al esclarecimiento de los hechos (en el marco de los derechos a garantías judiciales y protección judicial (artículos 8 y 25 de la Convención), y no del derecho de acceso a la información). El acceso a la información pública vinculado con el acceso a la justicia ha sido afirmado en el Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Sentencia de 31 de agosto de 2011: “la Corte considera que las autoridades estatales están obligadas a colaborar en la recaudación de la prueba para alcanzar los objetivos de la investigación y abstenerse de realizar actos que impliquen obstrucciones para la marcha del proceso investigativo” (§ 197).

La sentencia Claude Reyes ha impulsado el reconocimiento del derecho de acceso a la información tanto en el ámbito de Naciones Unidas, así como ha estimulado el reconocimiento en el ámbito del Consejo de Europa. Así, cabe seguir la STEHD de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar (§ 61), como también analiza Fernández (2014).

Cabe recordar en este sentido que el Comité de Derechos Humanos de la ONU aprobó el Dictamen del caso, Nurbek Toktakunov vs. Kirguistán Comunicación N° 1470/2006), 28 de marzo de 2011, en el cual se acaban de asentar los elementos básicos del acceso a la información pública como integrantes de la libertad de expresión e información. Y la ratificación se dio en Dictamen del Comité de Derechos Humanos que resuelve el caso Rafael Rodríguez Castañeda vs. México, Comunicación 2202/2012, de 18 de julio de 2013. El sujeto pretendía el acceso directo a las papeletas utilizadas y nulas en la elección presidencial. Dicha solicitud fue denegada por el Instituto Federal Electoral. El Comité considera que aunque el acceso a la información incluye toda aquella en poder del estado, y que “los Estados Partes deben hacer todos los esfuerzos para garantizar el acceso fácil, rápida, efectiva y práctica a dicha información (ibíd., §. 19).” (§. 7), con en el supuesto la denegación estaba amparada por artículo 19. 2 PIDCP. En este caso la fundamentación de los límites por el CDN es algo confusa, como se expondrá en su momento.

IV. EL FUERTE IMPULSO QUE SUPUSO LA SENTENCIA PARA LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA AVANZADA LEY MODELO DE TRANSPARENCIA

La influencia de la sentencia Claude Reyes ha sido muy amplia para los Estados parte de la CADH. No en vano, entre las obligaciones estatales que implica este derecho se afirmó la obligatoria adecuación normativa y la garantía judicial (§ 101):

“Las acciones normativas son necesarias para garantizar el derecho: la supresión de normas y prácticas que entrañen violaciones a tales derechos, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

garantías y cumplir con los parámetros convencionales y sólo pueden realizarse restricciones por las razones permitidas por la Convención” (101).

La resolución estableció la obligación de “adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado” y “realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, que incorpore los parámetros convencionales que deben respetarse en materia de restricciones al acceso a dicha información”. (§163-165)

El mismo año de la sentencia Claude Reyes, la Asamblea General de la OEA en su resolución de 6 de junio de 2006 (OEA, 2006) reafirmaba el acceso a la información pública y encomendó acciones y estudios concretos, que se integraran en todos los informes anuales. De ello resultaron diversos documentos, estudios, recomendaciones adoptados formalmente. Destaca especialmente los Principios de acceso a la información (OEA, 2008). Asimismo, los Estados Miembros de la OEA pidieron en 2009 (Resolución AG/RES, 2514 (XXXIX-O/09) la preparación de una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (Ley modelo), que fue aprobada en junio de 2010 por la Asamblea General (Resolución AG/RES 2607 (XL-O/10). También se aprobó una Guía de implementación, en la misma se afirma expresamente que “las leyes de acceso a la información en vigor que contravengan los principios establecidos por esta Ley Modelo deberán ser enmendadas.” (OEA, 2010b: 2-3). Aunque ciertamente no cuenta con fuerza jurídico normativa, la influencia efectiva de estos documentos en las normas y prácticas en la región ha sido incuestionable. Puede decirse que esta Ley modelo es más avanzada y concreta que el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 27 de noviembre de 2008.

V. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN OTRAS ORGANIZACIONES REGIONALES Y LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

Más allá del marco de la OEA, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas afirmaron el acceso a la información en poder del Estado en la Declaración de las Américas de Nueva León de 13 de enero de 2004. El derecho de acceso a la información se reconoció también el acceso respecto de la Comunidad Andina de Naciones (CAN, www.comunidadandina.org) en su Resolución 852 sobre Acceso al acervo documental de la CAN de 17 de septiembre de 2004.

La Conferencia Iberoamericana, formada por los Estados de América y Europa de lengua española y portuguesa realiza desde 1991 Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estados y de Gobiernos ha incluido a la transparencia y el acceso a la información en diversas declaraciones de las Cumbres (VI, VII, XI, XII, XIII, XXII y XXIII). Especialmente destaca la Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de 2012 (Conferencia Iberoamericana, 2012). Por su parte, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en enero de 2015 en Costa Rica adoptaron una resolución sobre prevención y lucha contra la corrupción que en la que se “Reiterar la importancia de la transparencia en la gestión pública y de la participación ciudadana para que haya más prosperidad, desarrollo con inclusión y bienestar en los países de la región.” Y se afirman diversas medidas de fomento.

El lanzamiento de la noción de “Gobierno Abierto” por Obama (2009) en su famoso discurso fue un gran revulsivo que se ha articulado internacionalmente a través de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP – Open Government Partnership <http://www.opengovpartnership.org/>). Esta entidad fue lanzada el 20 de septiembre de 2011 cuando

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

los 8 gobiernos fundadores, entre los que estaba Brasil y México (con Indonesia, Noruega, las Filipinas, Sudáfrica el Reino Unido y los Estados Unidos) suscribieron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus planes de acción nacionales. Son casi 80 los países participantes. En la región Ecuador, Bolivia, Venezuela, Nicaragua no forman parte de la Alianza voluntariamente, Cuba y Haití no reúnen requisitos. Muchos países iberoamericanos son miembros activos que se comprometen a desarrollar planes de acción que incluyen intensamente medidas de transparencia que luego son controladas por evaluadores independientes. Sin carácter normativo, pero de gran influencia y referencia, hay que mencionar la reciente Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016 en la que la transparencia ocupa un lugar singular como primer “pilar” (Conferencia Iberoamericana, 2016: c. 1º, pp. 11 y ss.).

Por cuanto al papel de la sociedad civil, obviamente hay que tener en cuenta ONG el Center for Law and Democracy (www.law-democracy.org) que analiza la legislación de transparencia como luego se menciona. Obviamente desde 1993 la organización “Transparencia Internacional” (<http://www.transparencia.org/>) que está presente en más de 100 países y centrada esencialmente en la corrupción y está especialmente activa en Iberoamérica. La Coalición Acceso ha actuado en los procesos legislativos de varios países de América Latina, como Ecuador. Cabe tener en cuenta que la Fundación Open Society (<http://www.opensocietyfoundations.org>) capitaneada por Soros, a través del Fondo para el Derecho a la Información, ha apoyado a la sociedad civil en la implantación de leyes en materia del derecho a la información, así como estudios.

Ya en la región cabe tener en cuenta la Red Regional de la Sociedad Civil para Promover la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información (<http://www.transparencialegislativa.org/>), vinculada también al trabajo realizado por la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (<http://www.alianzaregional.net/>), una red de 23 organizaciones⁶ de 19 países de América.

VI. RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN NACIONAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

En este breve estudio sólo puede realizarse una aproximación breve al reconocimiento y regulación del derecho de acceso a la información en los países de la región. Hay que tener en cuenta excelentes estudios comparativos (Mendel, 2009; OEA 2012). Hoy día especialmente el Global Right to Information Rating (<http://www.rti-rating.org/>) (Center for Law and Democracy, 2017) que analiza la calidad de las leyes de transparencia a partir de 61 indicadores del derecho de acceso a la información agrupados en alcance, solicitud y procedimiento, excepciones, recursos, sanciones y medidas de promoción. De igual modo es referencia obligada el exhaustivo análisis comparado de la regulación del acceso a la información pública en la región y su “Síntesis” llevado a cabo por la Federación Iberoamericana de Ombudsman en 2015 (FIO, 2015). También destaca Perlingeiro (2014), Fernández (2016) y, de menor interés jurídico, el reciente análisis comparado para UNESCO (Orme, 2017).

6. Artículo 19 - Brasil; Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) - El Salvador; Asociación Nacional de la Prensa (ANP) - Bolivia; Asociación por los Derechos Civiles (ADC) - Argentina; Centro de Archivos y Acceso a la Información (Cainfo) - Uruguay; Comité por la Libre Expresión (C-libre) Honduras; Consejo Nacional de Periodismo (CNP) - Panamá; Espacio Público Venezuela; Fundación Democracia sin Fronteras - Honduras; Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) - Colombia; Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) - El Salvador; Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH) - Nicaragua; Fundamedios - Ecuador; Fundar. Centro de Análisis e Investigación - México; Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) - Paraguay; Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX) - Costa Rica; Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) - Perú; Participación Ciudadana (PC) - República Dominicana; Pro Acceso - Chile; Transparencia por Colombia - Colombia; Transparencia Venezuela Venezuela; Trust for the Americas - Estados Unidos de Norteamérica.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Diversas Constituciones reconocen expresamente el derecho a la información pública (Center for Law and Democracy, 2012): Brasil (1988, art. 5.XXXIII), de la mano del derecho de petición es clásicamente reconocido en Colombia (1991, art. 74), Ecuador (1998, art. 18.2), Guatemala (1985, arts. 30 y 31), México (con una reforma constitucional para ello en 2014, art. 6), Perú (1993, art. 2.5, con importante papel del Tribunal Constitucional en su interpretación), Portugal (1976, arts. 48.2 y 268.2) y Venezuela (1999, art. 28). En la Constitución de Paraguay se reconoce como mandato constitucional (1992, art. 28). La jurisprudencia lo ha considerado un mandato constitucional en Argentina, Costa Rica, El Salvador y Puerto Rico. Este reconocimiento jurisprudencial se ha deducido a partir de cláusulas de apertura del catálogo de los derechos al Derecho internacional, del principio democrático, del derecho de petición o del derecho genérico a la información

Por cuanto a la regulación por ley general de acceso a la información, según la OEA⁷ o Naciones Unidas⁸ para 2015, México (2002, 2015), Perú (2002), Ecuador (2004), Honduras (2006), Nicaragua (2007), Chile (2008), Uruguay (2008), Guatemala (2008), Uruguay (2008), El Salvador (2011), Brasil (2011), España (2013), Colombia (2014), Paraguay (2014). Panamá (2002), Argentina (2002) y República Dominicana (2004) cuentan no normas generales administrativas. Costa Rica se encontraba entre los últimos países en contar con una regulación hasta el Decreto Ejecutivo 40200 del 27 de mayo de 2017 de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En cualquier caso, existen normativas parciales o administrativas sobre acceso a la información en unos y otros países.

Según el mencionado Global Right to Information Rating en 2017, entre los 111 países medidos, cabe señalar el muy buen puesto que en general ocupan los países iberoamericanos: 1º México, 9º El Salvador, 19º Nicaragua, 22º Brasil, 30º Colombia, 34º Panamá, 43º Guatemala, 44º Chile, 45º Perú, 47º Uruguay, 48º Argentina, 60º Honduras, 78º Ecuador y 101º República Dominicana. Baste señalar que España con su reciente ley sólo ocupa el puesto 80, y clásicos en la materia como Suecia el 33, o EEUU el puesto 57.

Del análisis cualitativo comparado de la FIO (2015) cabe destacar algunos elementos básicos.

Así, por cuanto a la garantía del derecho, existen órganos de garantía independientes en El Salvador (el Instituto de Acceso a la Información Pública) y en México (un conjunto de órganos integrados en el Sistema Nacional de Transparencia que incluye el muy relevante INAI). En Ecuador la misma Constitución regula un procedimiento judicial especial (acción de acceso a la información pública) con muy breves plazos y sin necesidad de abogado. Un proceso similar se encuentra previsto en Uruguay. En Colombia el derecho de acceso a la información tiene una muy fuerte garantía judicial constitucional a través de tutela. En todo caso, en Colombia y Brasil la función de control de la transparencia recae principalmente en Procuraduría o el Ministerio Público, con su autonomía constitucionalmente garantizada. En Costa Rica la función la desempeña la Procuraduría de la Ética Pública. En Ecuador y El Salvador, la garantía independiente lo es a través de la Defensoría del Pueblo. El Relator Especial en 2015 (OEA, 2015, conclusión 81) ha subrayado que solo una minoría de países tienen el poder de emitir resoluciones vinculantes para las autoridades obligadas (el IFAI de México, el Consejo para la Transparencia de Chile, el Instituto de Acceso a la Información en El Salvador y el Instituto de Acceso a la Información de Honduras, en este caso, vinculantes pero no definitivas).

7. <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp>

Aquí puede accederse al texto de todas las leyes.

8. <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/foi-in-latin-america-and-the-caribbean/>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En la legislación de modo general y siguiendo la Ley modelo se da un sujeto obligado muy amplio, toda Administración pública o quien ejerza poder ejecutivo. Las leyes generales de transparencia se aplican también al poder judicial en Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay. La obligaciones son mínimas o a través de leyes especiales en los demás países. También se incluyen con mayor o menor intensidad de cargas de obligaciones a las organizaciones privadas que manejan fondos públicos. (Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú (con desarrollo jurisprudencial). Los partidos políticos son sujetos obligados de la mitad de las leyes de transparencia, debiendo publicar de oficio una serie de datos, mientras que la transparencia de los sindicatos es generalmente menor.

Respecto de la transparencia activa leyes como las de México, Ecuador, El Salvador o Paraguay. No obstante, el desarrollo reglamentario en ocasiones es donde se ha fijado una muy amplia obligación de contenidos, como en el caso colombiano.

Por cuanto al ejercicio del derecho, varían los plazos de respuesta, desde el acceso inmediato a la información de Brasil. En algunos países se admiten las solicitudes orales de acceso a la información (Colombia o Guatemala), siendo lo general una sencilla solicitud escrita

Se contemplan sanciones administrativas e incluso penales a los funcionarios que denieguen la información solicitada, significativamente en Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua o Perú.

Aun con notables diferencias entre las legislaciones de unos y otros países, sin duda que las legislaciones de transparencia de Iberoamérica son, en general, bien avanzadas y también en general están por encima, también en general, de las Europeas. Cuestión diferente, obviamente, es su aplicación efectiva y su contribución práctica a una mejor participación, rendición de cuentas o control social y contra la corrupción.

VII. CONCLUSIÓN: HAY QUE SUPERAR LA GRAVE BRECHA ENTRE LA TRANSPARENCIA FORMAL Y NORMATIVA Y LA TRANSPARENCIA REAL EN IBEROAMÉRICA

A lo largo de este breve estudio se ha expuesto el importante reconocimiento desde 2006 del acceso a la información pública en Iberoamérica como integrante de la libertad de información. Diversos países como México o Perú desde 2002 ya habían iniciado la ola de legislaciones de transparencia que se encuentra entre las más avanzadas del mundo. En todo caso el contundente reconocimiento de la CIDH en 2006 fue el espolotazo definitivo de no pocas legislaciones de transparencia que en general superiores a las de otras regiones como Europa. Se ha llevado a cabo una aproximación de este interesante proceso.

Ahora bien, esta perspectiva jurídica y normativa, que cabe calificarla de transparencia formal no puede desconocer el plano de la realidad. La transparencia real dista dramática e incluso trágicamente del elevado nivel formal de transparencia. Y es que, en general, es muy mejorable la aplicación práctica y efectiva del derecho y las leyes de acceso a la información. Y lamentablemente y sobre todo, son más que relativos los escasos efectos que esta normatividad de transparencia conllevan en la sociedad y las instituciones iberoamericanas en general en el ámbito de la participación, la dación de cuentas y la lucha contra la corrupción.

Se ha hecho mención del Global Right to Information Rating (<http://www.rti-rating.org/>) que analiza la calidad de las leyes de transparencia y las buenas posiciones que

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

en general ocupan los países de la región entre los 111 países del ranking. Pues bien, es llamativo el contraste de estas buenas posiciones con las en general malas o pésimas posiciones de estos mismos países en el conocido y también prestigioso Índice de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional, 2016) de 176 países.

Así, México que es el primero de los 111 países del mundo en legislación de transparencia ocupa el puesto 123 en percepción de la corrupción, suponiendo un diferencial de -122. Veamos tales diferenciales negativos muy abultados: Nicaragua (22º, 145º: -123); México (1º, 123º: -122); Guatemala (43º, 136º: -93); El Salvador (9º y 95º: -86); Honduras (60º y 123º: -63); Colombia (30º, 90º: -60); Perú (45º, 101º: -56); Brasil (22º, 79º: -57); Argentina (48º, 95º: -47) Panamá (34º, 87º: -53); Ecuador (78º, 42º: -36) y República Dominicana (101º, 120º: -20).

En el reverso cabe mencionar a dos países que cuentan con leyes de transparencia peores que su situación en percepción de la corrupción. Se trata de Chile (45º, 24º: +21) y Uruguay (48º, 21: +27), conocidos líderes de transparencia real en el mundo y por supuesto en Iberoamérica. Algo similar sucede con Costa Rica, cieniente en términos de normatividad, que sólo se ha dado en 2017, mientras que ocupa el tercer mejor puesto en percepción de la corrupción en la región (41).

Y en el reverso completo sucede con países europeos, por lo general mal ranqueados por cuanto a su normatividad de transparencia, pero que ocupan destacados lugares en percepción de la corrupción. En este sentido, llamar la atención Austria, que es el peor país del mundo en normatividad de transparencia (111º) mientras que tiene un privilegiado puesto 17º en percepción de la corrupción (+94). O el líder mundial de baja percepción de la corrupción que es Dinamarca, que tiene también una de las peores legislaciones de transparencia del mundo (93º): Alemania (105, -10: +95); Austria (111º, 17º: +94), Dinamarca (1º, 93º: +92); Bélgica (102º, 15º: +87); Islandia (96º, 14º: +82); Francia (95º, 23º: +72) o Lituania 97, 38: +59). En España la diferencia es más atemperada (41º, 80: +39).

Obviamente se trata de contrastar elementos diferentes que sólo permiten hablar en términos muy generales de transparencia formal y transparencia real. Pero quien suscribe está convencido de que este contraste no dejará indiferente al lector. La transparencia real se hace depender de muchos más elementos que los jurídicos normativos, elementos que escapan al análisis jurídico que aquí corresponde.

En cualquier caso hay que apostar sin duda alguna por el avance jurídico normativo de la transparencia y el acceso a la información en Iberoamérica. Hay que confiar en que el Derecho coadyuve a una transparencia real en la región. Ahora bien, también hay que alertar y tener cautelas para que una muy avanzada legislación de transparencia no sea una mera estrategia de legitimación política. Las leyes de transparencia exigen una firme voluntad de aplicación real de las mismas, de transformación institucional y de divulgación de su ejercicio por la ciudadanía. De lo contrario son meras carcasas huecas, instrumentos artificiales que en vez de mejorar la confianza y aproximar a la ciudadanía agrandan la importante distancia de políticos e instituciones con la sociedad. Este riesgo no es, obviamente, exclusivo de Iberoamérica, pero quizá allí sea mayor.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

BIBLIOGRAFÍA

- [s.a] (1994): *Declaración de Chapultepec* adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&IID=2>
- CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, (2012): *An Analysis of Constitutional Protections of the Right to Information*, 2012, acceso en <https://goo.gl/YSDTuv>
- CENTER FOR LAW AND DEMOCRACY, (2017): *Global Right to Information Rating*, <http://www.rti-rating.org/country-data/>
- CIDH (1985): *La colegiación obligatoria de periodistas*, Opinión Asesora OC-5/85, 13 noviembre 1985, párrafo 30 y 32.
- CIDH, (2000): *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, 108º período ordinario, (2 al 20 octubre) <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>
- CIDH, (2006): Sentencia caso Claude Reyes y Otros v. Chile, de 19 septiembre 2006, Serie C No. 151, http://www.corteidh.o.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc
- CIDH, (2010): Sentencia caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. <http://goo.gl/OA84oc>
- CONFERENCIA IBEROAMERICANA, (2012): *Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de 2012*, XXII Conferencia Iberoamericana <http://goo.gl/uu5R6n>
- CONFERENCIA IBEROAMERICANA, (2016): *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto* Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.
- COTINO, Lorenzo (2017): “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, en *Teoría y Realidad Constitucional* nº 40.
- FERNÁNDEZ DE LARA, A. E. (2016): “Acceso a la información pública en América Latina: Análisis de su diseño institucional en Chile, Colombia y México (2002-2014)”, en *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 111-140, enero-abril. Acceso en <http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/62629/37270>
- FERNÁNDEZ VIVAS, Yolanda (2014): “La influencia de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “Claude Reyes contra Chile” en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, nº. 9, 2015, pp. 321-333 Acceso completo en <http://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2832/1528>
- FIO, (2015): *Transparencia y acceso a la información pública, XIII Informe de la FIO*, Madrid: Trama. <http://pradpi.es/informes/TransparenciaFIO.pdf> En este volumen cabe seguir especialmente “América Latina” (Cotino, pp.59-83) y “Síntesis” (pp. 363-380).
- INAP (2016): *Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública*, Madrid: INAP, 2016. Acceso en línea.
- MENDEL, Toby (2009): *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica.*, Quito: UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>
- OBAMA, Barack, (2009): *Memorando de Obama sobre “Transparencia y Open Government”* de 8.12.2009, <http://goo.gl/aTB8P>

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- OEA, (1999): *Informe anual del Relator especial para la libertad de expresión 1999*, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=135&IID=2>.
- OEA, (2000): *Principios de Lima* de 16 de noviembre de 2000 sobre derecho de acceso a la información, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&>
- OEA, (2003): *Informe anual del Relator especial para la libertad de expresión 1999*, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=139&IID=2>
- OEA, (2006): “Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia”, Asamblea General AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_Res/2252.doc
- OEA, (2008): *Principios sobre acceso a la información*, Comité Jurídico Interamericano de la OEA 2008. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08).
- OEA, (2010a): *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (Ley modelo)*, http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf
- OEA, (2010b): *Comentarios y guía de implementación para la ley modelo interamericana sobre acceso a la información*, aprobada por el CP - CP/CAJP-2841/10. (Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información) http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2841_XL-O-10_esp.pdf
- OEA, (2010c): *The inter-american legal framework regarding de right to acces to information*, diciembre de 2009, [s.l.], 2010, Relatoría libertad expresión, documento OEA/Ser.L/V /11, CIDH/RELE/INF. 1 /09, acceso en www.cidh.org/pdf%20files/Access%20to%20information.pdf
- OEA, (2011): *Informe anual del Relator especial para la libertad de expresión 2011*, <http://goo.gl/iHzkUP>
- OEA, (2012): *El derecho al acceso a la información pública en las américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales*. Relatora Botero Marino.
- OEA, (2015): *El derecho al acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento. Informe temático contenido en el Informe Anual 2014* (Relator Edison Lanza), OEA, Washington, D.C. Marzo.
- ORME, Bill, (2017): *Acceso a la información: Lecciones de la América Latina*, Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información 8, UNESCO, París- Montevideo, 2017.
- PERLINGEIRO, Ricardo (2014): “La codificación del derecho de acceso a la información en América Latina”, en: *Revista de Derecho* 10, UCU, 2014, pp. 157-180. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EN VENEZUELA:
ORIGEN Y SITUACIÓN ACTUAL DE UN PROCESO FRAUDULENTO**por **Carlos García Soto**Profesor de Historia del Derecho, Universidad Monteávila ¹**RESUMEN**

En el contexto de la grave crisis política, económica y social que atraviesa Venezuela, se ha vuelto a plantear una vez más la discusión en torno a una Asamblea Nacional Constituyente. El texto analiza el contexto institucional en el cual se ha propuesto este proceso constituyente y los diferentes “procesos constituyentes” y reformas constitucionales en Venezuela. Finalmente el autor reflexiona sobre los primeros dos meses del funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente.

ABSTRACT

In the context of the current political, economic and social crisis in Venezuela, the discussion on a National Constituent Assembly has once again been raised. The text analyses the institutional context in which this process has been proposed and the different “constituent processes” and constitutional reforms in Venezuela. Finally the author analyses the first two months of the functioning of the National Constituent Assembly.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

En el contexto de la grave crisis política, económica y social que atraviesa Venezuela, se ha vuelto a plantear una vez más la discusión en torno a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC).

El proceso constituyente que se ha ofrecido al país es abiertamente violatorio de la Constitución y fraudulento. En una interpretación contraria a la letra del artículo 347 constitucional, el Presidente de la República ha dictado el Decreto N° 2.830², por el cual ha “convocado” directamente una ANC, cuando conforme a esa norma es al pueblo a quien corresponde la facultad de convocar un proceso constituyente, mediante referendo, como luego habrá ocasión de precisar.

Esa inconstitucionalidad se ha visto agravada por el Decreto N° 2.878, mediante el cual se establecen las Bases Comiciales para la Asamblea Nacional Constituyente³, a través del cual el Presidente estableció las normas por las cuales se rige la elección de los miembros de la ANC. Sin embargo, así como la convocatoria a la ANC debe ser objeto de un referendo, las bases comiciales también deberían ser objeto de un referendo para que el pueblo decida si las aprueba o no.

Como se verá, ese Decreto N° 2.878, además, “resucitó” el Estatuto de Funcionamiento de la ANC de 1999, el cual se aplicará a la ANC de 2017 mientras ésta no dicte su propio Estatuto de Funcionamiento.

**II. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL EN EL CUAL SE PLANTEA
EL PROCESO CONSTITUYENTE**

En primer término, conviene señalar cuál es el contexto institucional en el cual se ha propuesto este proceso constituyente.

Desde la instalación de la ANC en 1999, la institucionalidad venezolana se ha visto gravemente lesionada. El proceso constituyente de 1999 no se limitó a la redacción de una nueva Constitución, sino que fue el instrumento político eficaz para que desde el oficialismo lograra el control de prácticamente todo el Poder Público Nacional.

Desde ese año los Poderes Públicos en Venezuela se han concertado para favorecer las decisiones políticas tomadas desde el Poder Ejecutivo⁴. En ese concierto, un elemento fundamental ha sido el propio Tribunal Supremo de Justicia, particularmente a través de la Sala Constitucional y de la Sala Electoral.

En esa crisis institucional que el país padece desde 1999, una nueva etapa ha sido la que comenzó en diciembre de 2015, cuando una mayoría política distinta a la del oficialismo triunfó abrumadoramente en las elecciones a la Asamblea Nacional, lo cual hacía presumir que la Asamblea Nacional, por primera vez en lustros, podría ejercer cabalmente

2. Gaceta Oficial N° 6.295 extraordinario del 1 de mayo de 2017.

3. Gaceta Oficial N° 41.156 del 23 de mayo de 2017.

4. La bibliografía sobre la crisis institucional en Venezuela desde 1999 es, afortunadamente, abrumadora. Como un buen resumen hasta 2012, entre otros, el libro de Asdrúbal Aguiar, *Historia inconstitucional de Venezuela (1999-2012)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012. Hasta el año 2015, otro buen resumen en los libros de Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la Ley*, Editorial Jurídica Venezolana-Fundación de Derecho Público, Caracas, 2015 y *La mentira como política de Estado. Crónica de una crisis política permanente. Venezuela 1999-2015*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

sus funciones constitucionales⁵. Desde ese momento, el Tribunal Supremo de Justicia, fundamentalmente a través de la Sala Constitucional, y eventualmente a través de la Sala Electoral, ha anulado todas y cada una de las actuaciones de la Asamblea Nacional⁶.

En efecto, la Sala Constitucional ha declarado como inconstitucionales, salvo una⁷, todas las Leyes que ha dictado la Asamblea Nacional desde que se instaló en diciembre de 2016. La Asamblea Nacional declaró nula por inconstitucional una Ley de Amnistía, de natural contenido político, dictada por la Asamblea Nacional.

Pero además, ha declarado la nulidad por inconstitucionalidad de las iniciativas de la Asamblea Nacional para controlar la actividad de los otros órganos del Poder Público. Así, por ejemplo, ha obviado todas las improbaciones que la Asamblea Nacional ha decidido sobre los Decretos de Emergencia Económica que ha dictado el Presidente en 2016 y 2017.

El 28 y el 29 de marzo la Sala Constitucional dictó las sentencias N° 155 y 156, que han venido a ser el detonante u origen inmediato de la crisis en los últimos meses.

Si bien, cómo se señaló, la Sala Constitucional había anulado todas las actuaciones de la Asamblea Nacional, con esas dos sentencias la Sala llegó a un estadio superior: el otorgamiento de potestades legislativas al Presidente de la República y la declaración de que las funciones de la Asamblea Nacional serían ejercidas por la propia Sala Constitucional.

Las sentencias N° 155 y 156 generarían importantes expresiones de rechazo por la opinión pública venezolana y por la comunidad internacional.

Pero a los efectos de lo que ahora interesa, las sentencias produjeron la reacción de la Fiscal General de la República, Luisa Ortega Díaz, quien hasta ese momento no había realizado pronunciamientos en contra de las actuaciones del Presidente o del Tribunal Supremo de Justicia.

Si bien el Presidente calificó la situación como un “impasse” y convocó a un órgano sin competencia como el Consejo de Defensa de la Nación para ayudar a dirimirlo, la Fiscal mantendrá desde entonces una posición crítica al Presidente y el Tribunal Supremo de Justicia, cómo se verá.

La Sala Constitucional dictaría dos sentencias “aclaratorias” (N° 157 y 158), que sin embargo no lograron apaciguar el conflicto.

La Asamblea Nacional también reaccionaría ante las sentencias N° 155 y 156. Para la sesión del 5 de abril, el orden del día inició el procedimiento para remoción de los Magistrados del TSJ y el 13 de junio en la sesión plenaria de la Asamblea Nacional se

5. Véase Carlos García Soto, *La Asamblea Nacional: lugar en el sistema constitucional y funciones*, Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, 2016.

6. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dictadura judicial y perversión del Estado de Derecho. La Sala Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, New York-Caracas, 2016 y *La consolidación de la tiranía judicial. El juez constitucional controlado por el Poder Ejecutivo, asumiendo el Poder absoluto*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, New York-Caracas, 2017. Véase igualmente José Ignacio Hernández G., “El asedio a la Asamblea Nacional. Con motivo de la presentación al libro *Dictadura Judicial y Perversión del Estado de Derecho*, del profesor Allan R. Brewer-Carías, en *Revista de Derecho Público*, N° 145-146 (estudios sobre la jurisprudencia restrictiva de la representación popular), enero-junio, 2016. Véanse igualmente los trabajos compilados en los distintos números de la *Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional*.

7. Ley que Regula el Uso de la Telefonía Celular y la Internet en el Interior de los Establecimientos Penitenciarios (Gaceta Oficial N° 6.240 extraordinario del 15 de julio de 2016).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

consideró el informe de la Comisión Preliminar del Comité de Postulaciones Judiciales para la elección de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

En, todo caso, y luego de un mes de protestas ciudadanas, el 1 de mayo el Presidente Maduro anunciaría al país la propuesta de una ANC, para lo cual ha dictado tres Decretos, a través de los cuales (i) “convocó” a la ANC; (ii) designó a los miembros de la “Comisión Presidencial” a cargo del impulso de la iniciativa y (iii) dictó las “bases comiciales” que regirían el proceso constituyente.

La “convocatoria” por el Presidente Maduro sería la primera decisión inconstitucional en el fraude constituyente, porque conforme al régimen previsto en la Constitución de 1999 (artículo 347), la convocatoria a la ANC es una potestad única y exclusiva del propio pueblo, es decir, de los ciudadanos.

La interpretación dada por el Presidente de la República, al dictar el Decreto N° 2.830 fue exactamente la contraria: al pretender ejercer la facultad que ciertamente tiene de iniciativa de convocatoria, en realidad intenta él mismo “convocar” la ANC, sin referendo al pueblo de por medio, lo cual, por supuesto, vicia de nulidad por inconstitucionalidad el Decreto N° 2.830.

Esa interpretación del Presidente ha sido avalada por una muy ambigua sentencia N° 378 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 31 de mayo de 2017, conforme a la cual no se requeriría un referendo consultivo para que el pueblo decida si ir o no a un proceso constituyente, como luego se verá.

Y si bien la Fiscal General de la República interpuso un recurso de interpretación sobre el contenido de esa sentencia, la Sala Constitucional dictó la sentencia N° 441 de 8 de junio de 2017 en la que declaró que el recurso era inadmisibile.

Por otra parte, junto a la “convocatoria” a la ANC realizada por el Presidente Maduro, éste ha dictado las “bases comiciales” por las cuales se regiría el proceso constituyente.

Así, a través del Decreto N° 2.878, mediante el cual se establecen las Bases Comiciales para la Asamblea Nacional Constituyente (Gaceta Oficial N° 41.156 del 23 de mayo de 2017) el Presidente Maduro estableció las normas por las cuales se rige la elección de los miembros de la ANC. Sin embargo, así como la convocatoria a la ANC debe ser objeto de un referendo, las bases comiciales también deberían ser objeto de un referendo para que el pueblo decida si las aprueba o no.

Las bases comiciales prevén la aplicación del Estatuto de Funcionamiento de la ANC de 1999 mientras la ANC no dicte su propio Estatuto. Por lo que se dirá al final de esta nota, es importante recordar que en 1999, en aplicación de ese Estatuto de Funcionamiento, la ANC procedió a dictar un conjunto de actos que intervinieron la organización y funcionamiento de los otros órganos del Poder Público, entre ellos el entonces Congreso de la República. Además, el 26 de agosto de 1999 por un Decreto de la ANC de 1999 se suspendieron las elecciones municipales previstas para ese año.

III. UNA NOTA SOBRE LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES EN LA HISTORIA DE VENEZUELA

La historia institucional de Venezuela ha presenciado varios “procesos constituyentes” y reformas constitucionales y otras tantas Constituciones como producto de esos procesos: hemos tenido cierta debilidad por convocar procesos de este tipo, o al menos por reformar la Constitución. Algunas veces, como en 1811 o en 1947,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

la nueva Constitución implicó una ampliación de los derechos de los ciudadanos. Otras veces, como entre 1908 y 1935, las reformas a la Constitución sirvieron para aumentar los poderes del Presidente. Como ocurrió, precisamente, también en el proceso constituyente de 1999⁸.

Pero, en realidad, a los únicos procesos constituyentes a los que genuinamente puede dárseles ese calificativo son al de 1811, cuando comienza el tránsito de la Monarquía a la República, y al proceso constituyente en 1830, cuando se produce la separación de Venezuela de la Gran Colombia. Propiamente, el Estado venezolano se constituyó en 1811, con lo que no hace ni ha hecho falta en realidad ni “reconstituirlo” ni “refundarlo” de nuevo.

Por ello, los términos “Asamblea Nacional Constituyente” o “proceso constituyente” han sido utilizados en varias oportunidades como una excusa para la obtención del poder, o para la ampliación de las competencias presidenciales. En otras ocasiones, como en el período entre 1908 y 1935 no se convocaron “procesos constituyentes”, sino que se procedió a realizar enmiendas puntuales a la Constitución, para ajustar así la Constitución a las necesidades políticas que se querían atender en el momento.

Por supuesto, en el contexto de las distintas crisis políticas que conforman la historia de Venezuela, alrededor de estas Constituciones se dictaron muchos actos que intentaron regular alguna situación de hecho. Y así, junto a las Constituciones, se dictaron actos de contenido político, desde el que confirió al Libertador poderes extraordinarios en 1813 y 1814, hasta el Acta Constitutiva de la Junta Revolucionaria de 1945, pasando por el Decreto del General Castro por el cual asume la jefatura del Poder Ejecutivo en su carácter de Jefe de la Revolución Liberal Restauradora el 23 de octubre de 1899.

1. El primer Congreso constituyente: el Supremo Congreso de Venezuela y la Constitución de 1811

El 2 de marzo de 1811 se instaló el primer Parlamento en el país: el Supremo Congreso de Venezuela, también conocido como el Congreso Constituyente de 1811. Aquel Parlamento se convocó según lo dispuesto en el Reglamento de Elecciones que dictó el 11 de junio de 1810 la Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los Derechos de Fernando VII, redactado por Juan Germán Roscio.

Ese Supremo Congreso de Venezuela daría lugar al Acta de Independencia del 5 de julio de 1811 y, también, a la tercera Constitución del mundo moderno: luego de la Constitución estadounidense (1787) y la francesa (1791) se firmó el 21 de diciembre de 1811 la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, justo antes de terminar las sesiones por ese año y será aprobada por 37 Diputados, representantes de las 7 provincias confederadas para el momento: Barcelona, Barinas, Caracas, Cumaná, Margarita, Mérida y Trujillo. Francisco de Miranda la firmaría realizando observaciones al texto aprobado, advirtiendo que en su opinión carecía de “un justo equilibrio”, y que la Constitución no sería conforme “con la población, usos y costumbres de estos países”.

8. Entre las distintas historias constitucionales de la bibliografía venezolana, un buen compendio de la evolución constitucional, con recopilación de las Constituciones y demás “actos constitucionales”, es el de Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, tomos I y II, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008. Una obra colectiva muy completa es la coordinada por Elena Plaza y Ricardo Combellas, *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, tomos I y II, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La vigencia de la Constitución de 1811 fue efímera. Diversas razones dieron lugar a la llamada “caída de la Primera República”. De hecho, al sistema institucional creado por la Constitución de 1811, según el cual el Poder Ejecutivo no era fuerte, se atribuye, entre otras razones, la caída de la Primera República. El mismo Bolívar criticaría amargamente el esquema de la Constitución de 1811 en su Manifiesto de Cartagena de 1812, y luego en el Discurso de Angostura de 1819.

2. Las Constituciones del siglo XIX

A la Constitución de 1811, le seguiría las Constituciones de 1819, llamada como “Constitución de Angostura”, influenciada por algunas de las ideas de Simón Bolívar.

La Constitución de 1819 sería sustituida por la Constitución de 1821, promulgada por Bolívar, luego de la Batalla de Carabobo.

El Congreso de Valencia, poco antes de morir Bolívar, dictaría la Constitución de 1830, promulgada por José Antonio Páez, que sellaría nuestra separación de la Gran Colombia. Esta Constitución de 1830 sería una de las Constituciones con mayor tiempo de vigencia, porque sólo será sustituida por la Constitución de 1857. Sin embargo, esta Constitución de 1857, que fue impulsada por Monagas para asegurar su reelección, sería a su vez sustituida por la Constitución de 1858, producto de la Gran Convención Nacional, convocada por Julián Castro, que lideraba la Revolución de Marzo.

La Constitución de 1858 sería objeto de reforma por la Constitución de 1864, luego de las Guerras Federales, y va a recoger la repartición del poder de los caudillos regionales.

La Constitución de 1864 tendría una vigencia de 10 años, siendo objeto de reforma constitucional, para dar lugar a la Constitución de 1874, luego de la Revolución Azul y de la Revolución de 1870.

La Constitución de 1874, a su vez, sería objeto de reforma constitucional, para dar lugar a la Constitución de 1881, luego de la Revolución Reivindicadora de 1879.

La Constitución de 1881, muy influenciada por Antonio Guzmán Blanco, y conocida en nuestra historia constitucional como la “Constitución Suiza”, también tendría una vigencia de 10 años, siendo sustituida por la Constitución de 1891.

La Constitución de 1893 será la última Constitución del siglo XIX, luego de la Revolución Legalista.

3. Las Constituciones del siglo XX

El siglo XX vería su primera Constitución en 1901, con la llegada de los andinos al Poder, a partir de la Revolución Liberal Restauradora. A partir de esta Constitución, y progresivamente, se irá desmontando la estructura federal que se había instaurado a través de las Constituciones del siglo XIX.

La Constitución de 1901 será reformada por la Constitución de 1904.

Luego de asumir el poder el General Gómez, promoverá hasta siete reformas puntuales a la Constitución, siempre para apalancarse en el poder. Y así, se dictarán las Constituciones de 1909, 1914 (previo Estatuto Constitucional Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela de 1914), 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Con la muerte del General Gómez y los sucesos que comienzan a darse a partir de la asunción de la Presidencia del General López Contreras, se dictará la Constitución de 1936. Esta Constitución empieza a recoger las exigencias de libertades políticas, sociales y económicas que el país planteaba con mayor énfasis, una vez muerto Gómez.

La Constitución de 1936 será sustituida por la Constitución de 1945, que sin embargo sólo tuvo una vigencia de meses, debido a la Revolución de Octubre.

La Asamblea Constituyente de 1947, presidida por Andrés Eloy Blanco, dará lugar a la Constitución de 1947, que incluyó importantes avances en el reconocimiento de los derechos de los venezolanos y en la regulación orgánica del Estado venezolano.

La vigencia de la Constitución de 1947 sería breve, debido al golpe que derrocó al Gobierno de Rómulo Gallegos. La Junta Militar de Gobierno, en una acción que constituía un retroceso en los derechos conquistados, declaró que se aplicaría la Constitución de 1945, si bien reconocía que podía aplicar las disposiciones más progresivas previstas en la Constitución de 1947.

En 1953 una Asamblea Constituyente, bajo la Dictadura Militar, dictaría una nueva Constitución, que implicaba una disminución de los derechos y garantías previstas en las Constituciones de 1945 y 1947.

Con el inicio del período democrático, tendrá lugar la Constitución de 1961, la de más larga vigencia en la historia de Venezuela, que será sustituida por la vigente de 1999. La Constitución de 1961 fue uno de los productos de la Revolución de 1958 y es un reflejo del Pacto de Punto Fijo, también de 1958. Con la Constitución de 1961 se estableció el cauce institucional para que por primera vez en nuestra historia republicana, partidos políticos de distintas ideologías pudieran sucederse de modo pacífico en el ejercicio del Poder.

4. El proceso constituyente de 1999: el último “proceso constituyente”

En 1999 fue la última experiencia de tipo “constituyente” en el país. En 1998, la principal oferta electoral del entonces candidato Hugo Chávez fue la convocatoria a una ANC. Ese proceso dio lugar a la Constitución de 1999, hoy vigente.

IV. LA CONVOCATORIA INCONSTITUCIONAL A UNA ANC EN 2017

El 01 de mayo, el Presidente Maduro ha anunciado al país la convocatoria a un nuevo proceso constituyente. En el acto en el cual haría el anuncio señaló:

“Convoco una Constituyente ciudadana, no una Constituyente de partidos ni élites, una Constituyente ciudadana, obrera, comunal, campesina, una Constituyente feminista, de la juventud, de los estudiantes, una Constituyente indígena. Pero sobre todo, hermanos, una Constituyente profundamente obrera, decisivamente obrera, profundamente comunal. Convoco a los comuneros, a las misiones”.

Casi dos décadas después nos encontramos en el mismo lugar: se pretende la convocatoria a una ANC para, supuestamente, resolver una crisis política. Sin embargo, la convocatoria de esta ANC plantea enormes riesgos para los venezolanos, porque de los términos en los que se ha hecho la propuesta de convocatoria al proceso constituyente, se desprende que de esa ANC resultará: (i) una Constitución que concentre aún más poder en el Estado, específicamente en el Poder Ejecutivo, (ii) una Constitución que restrinja el ámbito de protección de los derechos de los ciudadanos y (iii) la destitución

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de aquellos titulares de órganos del Poder Público que se han manifestado críticamente ante el Poder Ejecutivo, ante el Tribunal Supremo de Justicia y ante la propia idea de la ANC, como lo serían la Asamblea Nacional y la Fiscal General de la República.

El primer paso del proceso constituyente ha sido, pues, la convocatoria a la ANC, la cual ha sido realizada por el propio Presidente, si bien se trata de una facultad que, conforme a la Constitución, sólo puede realizar el pueblo, como se verá⁹.

1. El Decreto N° 2.830, por el cual el Presidente Maduro pretende “convocar” la ANC

En efecto, en primer lugar, a través del Decreto N° 2.830¹⁰, se fijaron los “objetivos programáticos” de la ANC, que se pueden resumir en estos puntos:

- (i) La paz como necesidad, derecho y anhelo de la Nación;
- (ii) el perfeccionamiento del sistema económico nacional hacia la Venezuela Potencia;
- (iii) constitucionalizar las Misiones y Grandes Misiones Socialistas;
- (iv) la ampliación de las competencias del Sistema de Justicia;
- (v) constitucionalización de las nuevas formas de la democracia participativa y protagónica;
- (vi) la defensa de la soberanía y la integridad de la nación y protección contra el intervencionismo extranjero;
- (vii) reivindicación del carácter pluricultural de la Patria;
- (viii) la garantía del futuro de la juventud y
- (ix) la preservación de la vida en el planeta.

Luego de una invocación por el Presidente al “Poder Constituyente Originario”, en el artículo 1 del Decreto, se procedió a “convocar” la ANC, para lo cual se hizo referencia a diversas normas de la Constitución. Sin embargo, precisamente de una correcta lectura de la Constitución, se concluye que la convocatoria realizada es inconstitucional.

2. El pueblo y la convocatoria a la ANC

Conforme al régimen previsto en la Constitución de 1999 (artículo 347), la convocatoria a la ANC es una potestad única y exclusiva del propio pueblo, es decir, de los ciudadanos. El artículo 347 de la Constitución expresamente señala que “El pueblo es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio dicho poder, puede convocar una ANC con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución”. De acuerdo a esa norma, entonces, es al pueblo, en su condición de “depositario del poder constituyente originario”, a quien corresponde la convocatoria de un proceso constituyente. Por lo demás, tal es la conclusión que se deriva del estudio de los antecedentes y discusiones de las normas sobre la ANC en la propia ANC de 1999 que dio lugar a la Constitución. Tal fue, igualmente, la experiencia en el proceso constituyente de 1999. Además, y por paradójico que parezca, en la propuesta de ideas que

9. Véanse los distintos trabajos sobre la convocatoria a la ANC en Allan R. Brewer-Carías y Carlos García Soto (Compiladores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

10. Gaceta Oficial N° 6.295 extraordinario del 1 de mayo de 2017.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

el entonces Presidente Chávez presentó a la ANC, estaba previsto expresamente que el pueblo debía convocar la ANC a través de un referendo.

Desde esa perspectiva, la expresión “pueblo” debe entenderse en los términos en los que lo hizo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de 27 de junio de 2002, caso *Elba Paredes Yéspica y Agustín Hernández*:

“debe concluirse que el sentido que debe asignarse al pueblo de Venezuela es el conjunto de las personas del país y no una parcialidad de la población, una clase social o un pequeño poblado, y menos individualidades”.

3. El régimen de la iniciativa de la convocatoria a la ANC

Sin embargo, conforme al régimen de la propia Constitución, si bien corresponde al pueblo la convocatoria a la ANC, la iniciativa de convocatoria a la ANC pueden tomarla (i) el Presidente de la República en Consejo de Ministros; (ii) la Asamblea Nacional mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; (iii) los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos, y (iv) el quince por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral (artículo 348 de la Constitución).

De tal forma, conforme a la interpretación conjunta de los artículos 347 y 348 de la Constitución de 1999, si bien el Presidente de la República puede ejercer la iniciativa de la convocatoria a una ANC, corresponde al pueblo, mediante referendo, decidir si realiza o no la convocatoria a la ANC.

Sin embargo, tal no ha sido la interpretación dada por el Presidente de la República y por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

4. La interpretación del Presidente de la República y de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia

La interpretación dada por el Presidente de la República, al dictar el Decreto N° 2.830 fue exactamente la contraria: al pretender ejercer la facultad que ciertamente tiene de iniciativa de convocatoria, en realidad intenta él mismo “convocar” la ANC, sin referendo al pueblo de por medio, lo cual, por supuesto, vicia de nulidad por inconstitucionalidad el Decreto N° 2.830.

Esa interpretación del Presidente ha sido avalada por una muy ambigua sentencia N° 378 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 31 de mayo de 2017, conforme a la cual no se requeriría un referendo consultivo para que el pueblo decida si ir o no a un proceso constituyente.

5. La “elección” de los miembros de la ANC

En medio de una creciente tensión, que arrojó el saldo de 14 fallecidos entre el 29 y el 30 de julio, se realizó la “elección” de los miembros a la Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela.

La elección de los miembros de la ANC es el tercer paso en el fraude constituyente en Venezuela.

El primer paso fue la convocatoria al proceso constituyente realizada por el propio Presidente de la República, cuando esa convocatoria corresponde realizarla a los ciudadanos mediante un referendo (artículo 347 de la Constitución).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

El segundo paso fue la aprobación por el Presidente Maduro de unas “bases comiciales”, que sirvieron como estatuto electoral para la elección que se realizó ayer: esas bases comiciales eran abiertamente inconstitucionales, en la medida en la que estaban diseñadas para sobrerrepresentar a los candidatos del oficialismo. Al punto, que a la ANC no se postuló un solo miembro de la oposición política al Gobierno de Venezuela.

En sí misma, la “elección” ha constituido el tercer paso en este fraude. El Consejo Nacional Electoral ha anunciado que acudieron a la elección un total de 8.809.320 de personas. Es importante advertir que en las elecciones parlamentarias de 2015, el oficialismo obtuvo 5.622.844 votos.

V. LAS ACTUACIONES DE LA ANC

Desde su misma instalación el 4 de agosto de 2017, y durante sus primeros dos meses de funcionamiento, la ANC ha dictado actos que han ido desde la remoción de la Fiscal General de la República hasta la reprogramación del proceso electoral de Gobernadores, pasando por la creación de una Comisión de la Verdad.

El análisis de las decisiones dictadas por la inconstitucional y fraudulenta ANC debe partir de una consideración fundamental, para la correcta comprensión constitucional del tema: la ANC fue convocada de forma contraria a la letra del artículo 347 de la Constitución, que expresamente señala al pueblo como quien convoca a un proceso constituyente. Además, las “bases comiciales” a través de las cuales se reguló la elección de los miembros de la ANC también eran inconstitucionales, al violar, entre otros, los artículos 62, 63, 64 y 67 de la Constitución. Más aún, el mismo proceso de “elección de los constituyentes”, fue denunciado por la opinión pública nacional e internacional como abiertamente fraudulento.

Por ello, todo acto que dicte la ANC debe ser juzgado a la luz de ese criterio: la convocatoria a la ANC y la elección de sus miembros se realizaron al margen de la Constitución vigente en Venezuela, que es la Constitución de 1999. El contexto institucional de Venezuela es tan arbitrario e impredecible, que se hace necesario reiterar una afirmación que parecería obvia: la Constitución vigente en Venezuela es la Constitución de 1999.

De las decisiones tomadas por la ANC se derivan las conclusiones que siguen, las cuales intentan resumir los aspectos más importantes a tener en cuenta de ahora en adelante. Como se verá de los distintos temas a los que se dedicó la ANC en apenas su primer mes, hay razones de sobra para preocuparse por la dinámica institucional futura del país.

1. La ANC no ha comenzado la única tarea que le correspondería conforme a la Constitución de 1999: redactar una Constitución

Para el momento en el cual se escriben estas líneas, la ANC no ha comenzado formalmente la única tarea para la cual se previó esa figura en la Constitución de 1999: la redacción de una nueva Constitución. Por el contrario, como se verá, se ha dedicado, básicamente, a dictar decisiones para intervenir sobre los otros Poderes Públicos.

2. La Comisión de la Verdad puede ser un instrumento para la persecución política

Una de las propuestas iniciales que se plantearon en la ANC fue la de la conformación de una “Comisión de la Verdad”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La creación de esa Comisión sería la primera oportunidad en la que la ANC pretendiera hacer uso de la competencia legislativa, que le corresponde, salvo excepciones, en exclusiva, a la Asamblea Nacional. En efecto, la ANC pretendería usurpar la función legislativa dictando la *Ley Constitucional que crea la Comisión para la Verdad, la Justicia, la Paz y la Tranquilidad Pública*¹¹.

Del análisis de los objetivos de la Comisión, descritos en el artículo 3 de la “Ley Constitucional”, se deduce claramente que la Comisión pretende convertirse en un instrumento para la persecución política, dirigido a la investigación y sanción de actores políticos a los que se les pretenda imputar responsabilidades por hechos cometidos desde 1999 hasta el presente.

3. La ANC pretende que los otros Poderes Públicos se subordinen a ella

En varias de las primeras decisiones dictadas por la ANC, ésta pretendió sustentarlas en su supuesto “carácter originario”, que le permitiría, supuestamente, intervenir en la organización y actuación de los Poderes Públicos constituidos.

Esa interpretación sobre los poderes de la ANC tiene su origen en el “carácter originario” que también se autoatribuyó a sí misma la ANC de 1999, a partir de las confusas interpretaciones que en su momento realizara la entonces Corte Suprema de Justicia.

Luego, al convocarse fraudulentamente esta ANC de 2017, y al fijarse sus bases comiciales, también se le atribuyó un supuesto “carácter originario”.

Una de las manifestaciones de ese supuesto carácter es, precisamente, la pretendida facultad de la ANC de intervenir en la organización y actuación de los Poderes Públicos constituidos.

La concreción de esa fraudulenta concepción acerca del alcance de la ANC será realizada a través del *Decreto Constituyente mediante el cual se dictan las Normas para garantizar el pleno funcionamiento institucional de la Asamblea Nacional Constituyente en armonía con los Poderes Públicos constituidos*¹².

En el artículo 5 de ese “Decreto Constituyente” se señala:

“QUINTO. Todos los organismos del Poder Público quedan subordinados a la Asamblea Nacional Constituyente, y están obligados a cumplir y hacer cumplir los actos jurídicos que emanen dicha Asamblea dirigidos a los fines de preservación de la paz y tranquilidad pública, soberanía e independencia nacional, estabilidad del sistema socioeconómico y financiero, y garantía efectiva de los derechos de todo el pueblo venezolano”.

4. La ANC pretende que sus actos no se sujeten a la Constitución de 1999

Otra de las manifestaciones de ese supuesto “carácter originario” es que los actos que dicte la ANC no se sujetan a la Constitución de 1999, porque éstos sólo mantendrán su vigencia en tanto no sean contrarios a las decisiones tomadas por la ANC.

11. Gaceta Oficial N° 6.323 extraordinario de 8 de agosto de 2017.

12. Gaceta Oficial N° 6.323 extraordinario de 08 de agosto de 2017.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Sobre la base de ese supuesto “carácter originario” de la ANC, se encuentra también la errada concepción según la cual el ordenamiento jurídico venezolano se encuentra subordinado a las decisiones que dicte la ANC.

En efecto, el *Decreto Constituyente mediante el cual se dictan las Normas para garantizar el pleno funcionamiento institucional de la Asamblea Nacional Constituyente en armonía con los Poderes Públicos constituidos*, por otra parte, expresamente establece que se mantiene la vigencia de la Constitución de 1999 y del resto del ordenamiento jurídico en tanto no contraríen los actos dictados por la ANC. Señalará su artículo 4:

“CUARTO. Los actos normativos y decisiones que sobre esta materia dicte la Asamblea Nacional Constituyente, se regirán por los principios de legalidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, transparencia, publicidad y participación ciudadana, y a la vez, la Constitución de 1999 y el resto del ordenamiento jurídico vigente, mantendrán su vigencia en todo aquello que no colide o sea contradictorio con dichos actos, ninguno de los cuales pondrán ir en contra de la progresividad de los derechos, ni de los logros alcanzados por el pueblo venezolano en materia social”.

5. La ANC ha usurpado la función política de la Asamblea Nacional, por la cual le corresponde el nombramiento de algunos altos funciones del Estado

La primera decisión en ese sentido sería la remoción de la Fiscal General de la República, mediante el *Decreto Constituyente de la Remoción de la ciudadana Luisa Marvelia Ortega Díaz como Fiscal General de la República*¹³.

Pero la ANC no sólo removería de su cargo a la Fiscal General de la República, sino que procedería a designar un nuevo Fiscal, mediante el *Decreto Constituyente de la designación Provisional del cargo de Fiscal General de la República Tarek Wilians Saab*¹⁴.

Pero, además de la remoción de la Fiscal y la designación de un Fiscal General provisorio, la ANC dictó un *Decreto Constituyente sobre la Emergencia y Reestructuración del Ministerio Público*¹⁵.

Además, la ANC ha dictado varios “Decretos” por los cuales ha “ratificado” a otras altas autoridades del Estado, como el Presidente de la República, los rectores del CNE, los titulares del Poder Ciudadano e, incluso, los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

6. La ANC ha usurpado la función legislativa de la ANC

Pero la ANC también ha usurpado la función legislativa de la ANC, por ejemplo, al dictar la *Ley Constitucional que crea la Comisión para la Verdad, la Justicia, la Paz y la Tranquilidad Pública*¹⁶.

13. Gaceta Oficial N° 6.322 extraordinario del 5 de agosto de 2017.

14. Gaceta Oficial N° 6.322 extraordinario del 5 de agosto de 2017.

15. Gaceta Oficial N° 6.322 Extraordinario del 5 de agosto de 2017.

16. Gaceta Oficial N° 6.323 extraordinario de 8 de agosto de 2017.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

7. La ANC ha usurpado la función electoral del Consejo Nacional Electoral

Además, la ANC ha usurpado la función electoral del Consejo Nacional Electoral. En la sesión del 12 de agosto se dictaría el *Decreto Constituyente mediante el cual se reprograma para el mes de octubre del 2017, el proceso electoral para la escogencia de gobernadoras y gobernadores de estados, en el marco del cronograma electoral ya anunciado por el Poder Electoral, en ejercicio de sus funciones constitucionales*¹⁷, si bien la organización de procesos electoral es una competencia exclusiva del Consejo Nacional Electoral. ■



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA**CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**EL MARGEN DE APRECIACIÓN NACIONAL Y SUS LÍMITES EN
EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS**por **Carolina León Bastos**

Profesora de Derechos Humanos, Universidad Anáhuac, México

RESUMEN

Dentro del Sistema Interamericano de derechos humanos, se ha generalizado el Control de Convencionalidad como un mecanismo necesario y obligatorio para todos los Estados firmantes de la Convención Americana de Derechos Humanos. Este control implica no solo la interpretación de los derechos fundamentales a partir de la Convención e interpretación que la Corte Interamericana realice, sino también la utilización de su jurisprudencia como base interpretativa para todos los Estados. Dentro de este esquema, el margen nacional de apreciación, cumple un papel importante, tomando en cuenta las necesidades y particularidades propias de los diferentes países firmantes, para poder interpretar y llevar a cabo las obligaciones adquiridas con el Sistema, sin caer en responsabilidad internacional por incumplimiento. No obstante, dentro de la práctica de este mecanismo es necesario imponerle ciertos límites y a la vez entender que, a partir de él también se generan limitaciones para el ámbito internacional.

ABSTRACT

Within the inter-American system of human rights, conventionality control has been generalized as a necessary and mandatory mechanism for all signing Member States to the American Convention of Human Rights. This type of control includes, not only the interpretation of the human rights contained in the Convention and the elucidation provided by the Inter-American Court, but also its jurisprudence, which serves as an interpretative basis for all States. According to this scheme, the national appreciation margin, plays a very important role, in respect to the necessities and particular characteristics of all signing Members, to interpret and fulfill those obligations acquired with the system, without breaching international obligations and responsibilities. However, within the practice of this mechanism, it is important to determine clear application limits and understand that it also entails certain international limitations.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. MARGEN NACIONAL DE APRECIACIÓN**

El margen nacional de apreciación, según nuestro punto de vista, se concibe como una manifestación de respeto a la cultura y tradiciones de los Estados. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), lo define en su Sentencia 1968/3, como aquel espacio de “libertad”, en el cual las Cortes nacionales pueden realizar la interpretación de las normas estipuladas en el Convenio rector de la región, es decir, un margen de discrecionalidad otorgado a estos tribunales.

Lo podemos conceptualizar en primera instancia, como una concesión de los tribunales internacionales hacia los países firmantes de tratados internacionales, para interpretar una norma conforme a los convenios firmados sobre estos derechos. Ahora bien, la otra cara del margen de apreciación nacional incluye el tema de la recepción de la jurisprudencia internacional en el derecho interno, concepto que se liga necesariamente al tema de la subsidiariedad del derecho internacional, que mencionaremos posteriormente.

En este punto, el tema del consenso forma parte sustancial del margen de apreciación nacional, ya que este último parece justificarse precisamente por la ausencia del primero, es decir, si ya existe un consenso sobre la interpretación de derechos humanos en una región, el margen nacional de apreciación se ve disminuido y viceversa.

El Derecho internacional de los derechos humanos pretende que los estándares internos sean compatibles con los estándares internacionales, en consecuencia, el mecanismo del margen nacional de apreciación explica que en muchos casos no pueden ser idénticos porque se entiende que cada Estado tiene particularidades especiales, sin dejar de alentar una relación adecuada con estos estándares.

En este sentido, en un primer momento, los tribunales locales, al analizar casos de derechos humanos, deben tomar en cuenta la necesidad, adecuación e idoneidad a la hora de interpretar derechos humanos en cada caso particular. Con lo anterior se demuestra que, si puede haber diferencias entre la resolución de uno u otro caso semejantes dentro de un mismo Estado, por causa de las circunstancias específicas, es evidente que de un país a otro las condiciones son distintas y por tanto, este margen se legitima en su aplicación, y así se convierte en un criterio que permite asegurar el respeto a estas legítimas diferencias en las tradiciones y culturas de los países.

Adentrándonos en el ámbito de la norma de los derechos, encontramos que de alguna manera unas de ellas permiten una apertura más amplia al margen nacional de apreciación, sin embargo, otras son evidentemente de más cerrada interpretación, como por ejemplo normas referentes a la tortura. En este sentido también se complica más su exégesis y consenso cuando los Estados han puesto reservas a la Convención Americana, respecto de algunos puntos del articulado, por ejemplo la reserva hecha por el gobierno mexicano a dicho instrumento donde menciona que “El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.”

No obstante, justamente a partir del abuso de este argumento, por parte los Estados, son los mismos tribunales internacionales quienes, a través de su jurisprudencia, han empezado a establecer límites a los mismos, para evitar abusos a la hora de utilizar la doctrina del margen de apreciación. Podemos dentro de este orden de ideas, advertir una desventaja en la utilización de este margen, en el sentido de que no se logra siempre, un control eficiente de la protección de los derechos humanos, en virtud de que la variación de la eficacia de cumplimiento puede ser muy amplia de país a país.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

El margen de apreciación nacional se transforma entonces en un mecanismo que también hace posible la concreción del denominado principio de subsidiariedad, donde corresponde primeramente a los Estados asegurar el respeto de los derechos protegidos en la Convención, y que el Tribunal internacional sólo puede actuar si aquellos no han tenido éxito. Es claro entonces que esta concesión del margen de apreciación nacional se reduciría cuando lo resuelto por los tribunales locales dañen el ejercicio del derecho, o bien, la interpretación resulte insuficiente.

II. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

En el Sistema Interamericano, notamos que desde hace algún tiempo la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), con respeto a este punto, ha tomado una posición más puntual que el TEDH, ya que si bien es cierto que la doctrina del margen de apreciación nacional, no se ha desarrollado con la misma magnitud que en el Sistema Europeo, sí se ha puesto en marcha, *contrario sensu*, el control de convencionalidad para todos los Estados que firmaron la Convención Americana, en este sentido, estos firmantes no solamente deben tomar en cuenta a la hora de interpretar derechos humanos el texto del tratado, sino también la interpretación que la Corte ha proporcionado para éste a través de su jurisprudencia.

En el desarrollo de la jurisprudencia de la CoIDH, en un primer momento se vincula este control de convencionalidad solamente al Poder Judicial, en primera instancia se refiere a cualquier órgano que ejerza funciones jurisdiccionales, posteriormente incluye a todos los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, en todos los niveles, y finalmente incluye a cualquier autoridad pública.

Este control establece una obligatoriedad al Estado a la hora de interpretar, por lo que el margen de apreciación queda evidentemente disminuido. No obstante, hay que recordar que los Tribunales internacionales de derechos humanos tienen la posibilidad de actuar porque los Estados mismos aceptan su jurisdicción, es decir, posibilitan que exista una intervención por parte de un agente externo y a la vez se comprometen a cumplir con lo que éste les indique, a través de la firma de la jurisdicción de estas instancias, de este modo, al final, no se trata de cuestiones de invasión a la soberanía, sino de las normas básicas del derecho internacional, donde el principio *pacta sunt servanda* juega un papel crucial. Cuando los Estados ratifican las convenciones y la jurisprudencia de los Tribunales internacionales, es su deber y obligación cumplir a cabalidad con los lineamientos expuestos por ellos.

Observamos entonces la división que hemos comentado sobre el control de convencionalidad, la cual explica que esta figura tiene un carácter interno y otro externo. Uno primero, donde el Estado adecúa su ordenamiento bajo los parámetros de los tratados internacionales sobre derechos humanos que ratifique, donde se verifica internamente el cumplimiento de las normas del denominado *corpus iuris interamericano*, y una segunda, donde la valoración corre a cargo de la Corte.

III. PRIMERA FASE DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD: CONTROL INTERNO

La norma, en el sistema interamericano, que dirige esta postura, se encuentra en la propia Convención, donde en el artículo primero, menciona la obligación de respetar los derechos de dicho instrumento y en el segundo, el deber de adoptar las disposiciones de Derecho internacional e incluso modificar la normativa interna si es contraria a ellas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Podemos incluso, en esta primera fase, referirnos al principio de interpretación conforme o armonización. Esta técnica de interpretación promueve de alguna manera el margen de apreciación nacional, en el sentido de que implica la adecuada armonización de la norma nacional con los postulados de la norma internacional, en primera instancia, para no eliminar la norma interna, sino adecuarla a la normativa externa, así la intención es lograr la eficacia requerida a través de este ejercicio interpretativo por el mismo Estado.

Para lograr una adecuada interpretación es necesario tomar en cuenta el principio de proporcionalidad y sus máximas de necesidad, adecuación y ponderación, de esta forma, la exégesis, podrá encontrar sustento en que se realizó, según las necesidades del caso y tomando en cuenta las circunstancias.

Ahora bien, tampoco es posible realizar dicha armonización sin tomar en cuenta las normas explícitas establecidas en la Convención de Viena, y en el caso de la Convención Americana, en los artículos referentes a la interpretación, restricciones y reconocimiento de otros derechos. Aquí es necesario aplicar el principio *Pacta sunt servanda*, donde el compromiso que asume el Estado, de cumplir con los lineamientos dispuestos en un tratado internacional, deben ser cumplidos debidamente y de buena fe. Es por tanto obligación intrínseca de los Estados firmantes, acatar las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Así, cualquier normativa interna, debe ser adaptada para que sea conforme a los tratados internacionales que el Estado ha ratificado, y así exista un diálogo entre la justicia local y la internacional. No obstante, es importante comprender que en este proceso, el consentimiento estatal es la base a partir de la cual puede actuar el derecho internacional. Por lo tanto, es importante determinar si este consentimiento tiene reservas o no. Si es un consentimiento sin restricciones, el propio Estado accede a respetar la interpretación que se haga de una norma en términos generales y al consenso que sobre la misma llegue el Tribunal respectivo.

Ahora bien, si entendemos que las circunstancias históricas o circunstanciales de un Estado demuestran una necesidad de interpretar su normativa de un modo diferente, es claro que es aquí donde se aplicaría ese margen nacional de apreciación, donde el legislador y juez nacional, son quienes pueden apreciar la situación, y defender la norma que consideren no debe ser adecuada con exactitud al derecho internacional.

En esta primera fase del control existe un límite que se impone el propio Estado al aceptar los Tratados y convenios internacionales, y consecuentemente la jurisprudencia interamericana, puesto que se encuentran obligados a tomar en cuenta los principios e interpretación ya establecidos.

Este control primario, si se realiza cabalmente, estaría limitando la actuación de la CoIDH, porque ya no habría una necesidad de intervención de la misma, la razón de ser de este comportamiento se basa en el principio de subsidiariedad analizado, puesto que únicamente deben ser utilizados cuando es estrictamente necesario, ya sea por inacción nacional o bien, por una mala actuación de los órganos internos. En este sentido, podríamos pensar que en este control primario también se advierte un margen discrecional para la interpretación de los derechos, que, si es respetuosa con los principios básicos de los derechos humanos, no tendría por qué intervenir ninguna instancia internacional. Porque lo que sí es una realidad es que, en condiciones normales, los jueces internacionales, no pueden sustituir al legislador nacional.

No obstante, consideramos que no puede haber un criterio de libertad absoluto para la interpretación de los preceptos de la Convención, puesto que la idea no es que predomine la anarquía y los abusos por parte de los Estados, respaldados en este criterio. El margen de apreciación debe sugerir, de manera clara los límites dentro de los cuales los

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

miembros pueden determinar la exégesis del documento, de lo contrario caeríamos en un descontrol y daño mayor al que se intenta subsanar con esta disposición.

IV. SEGUNDA FASE DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD: CUMPLIMIENTO DE JURISPRUDENCIA DE INSTANCIAS INTERNACIONALES

Uno de los objetivos por los cuales la CoIDH dispuso el control de convencionalidad fue como una medida necesaria para contribuir al respeto general de los derechos fundamentales en el sistema interamericano, y aunque en la mayoría de los casos se tomó positivamente por parte de los Estados Miembros, la cautela por parte de algunos otros, se respalda precisamente en este margen de apreciación nacional donde la evaluación que realizan internamente, les parece un ejercicio de soberanía, pero donde efectivamente se puede llegar a caer en violaciones a principios básicos como el principio *pro homine*.

En primera instancia la Corte en su jurisprudencia, se refiere a interpretaciones concernientes a la Convención Americana de Derechos Humanos, y posteriormente declara que también a la exégesis que ha hecho de “otros tratados que le otorguen competencia” A todo esto, se le ha llamado el *corpus iuris* interamericano.

La idea de la Corte Interamericana es que se desapliquen las normas contrarias a la Convención, o bien se reformen de manera que respeten las normas de todo este *corpus iuris* interamericano. Las normas internas que son “evaluadas” incluyen también la Constitución de los Estados y no solamente las leyes o reglamentos secundarios.

Dado el carácter subsidiario o complementario de esta segunda parte del control de convencionalidad, podríamos decir que se trata de un control dependiente del proceso interno de los Estados y un mecanismo que no necesariamente se da, en cuanto que aparece cuando un caso de un Estado es puesto ante la Corte para su resolución, empero la Corte también ha sido explícita en establecer que su jurisprudencia tiene efecto *erga omnes*, aún y cuando los Estados no sean parte en el caso particular de donde emana dicha resolución.

Es preciso detenernos en este punto, puesto que este sentido de *erga omnes* ha generado controversia entre los especialistas del tema. Si bien es cierto que la interpretación general que haga la CoIDH de una norma en particular, debe ser acatada por todos los Estados que han ratificado la Convención Americana, también lo es que la interpretación individual la hace la Corte tomando en cuenta las diversas circunstancias que rodean la situación por la cual ha sido sometido un caso ante su jurisdicción. Puede ser que dicha interpretación, para ese caso, difiera en ciertos elementos con la interpretación general que se hace de la misma y deba ser acatada de esa forma, únicamente por el Estado en particular. No valdría, el caso en comento, para ningún otro Estado.

Consideramos que justo en esta valoración que hace la Corte del caso, está tomando en cuenta los elementos particulares del Estado y en caso de que no lo hiciera, es precisamente a través del margen de apreciación nacional, que el Estado podría salvar un cumplimiento parcial, porque lo que se dicta en la sentencia no puede llevarse a cabo debido a las circunstancias exclusivas de dicho lugar. Observamos en esta situación que no puede existir una unificación sin excepciones de la interpretación sobre alguna norma, porque se presentan situaciones especiales que no hacen posible el consenso sobre el tema, como pueden ser situaciones económicas y políticas adversas, o bien, como en el caso mexicano donde encontramos una serie de violaciones a los derechos humanos por parte del ejército, cuando éste fue facultado a entrar a realizar labores de policía por la situación excepcional vivida en ese país por la “guerra al narcotráfico”.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Por otra parte, en el sistema interamericano, el Estado que ratifica la jurisdicción de la CoIDH, está obligado a cumplir con la sentencia que da la Corte en su contra, sin embargo, la forma en que debe llevar a cabo la resolución es parte del margen de apreciación nacional.

Podríamos decir entonces que el margen de apreciación nacional se reduce a cuestiones técnicas, puesto que la CoIDH se eleva como el intérprete máximo de la Convención y da por hecho que lo que resuelve se llevará a cabo eficazmente, por lo tanto, coloca un límite en principio, in franqueable al poner al Estado en una situación de “si o no”. Si el Estado cumple con lo establecido no habrá problemas, le tocará ajustar su normativa o bien inaplicar normas internas y asumir la sentencia de acuerdo a los principios de armonización, progresividad y pro homine; utilizará entonces ese margen de apreciación, para la forma en la cual cumplirá a cabalidad dicho pronunciamiento.

Por otra parte, el Estado puede acceder a ese espacio de discrecionalidad para analizar la sentencia y considerar algunos puntos que cree que no debe llevar a cabo, o que le son imposibles de cumplir por las circunstancias del momento, es aquí donde volvemos al tema de los efectos *erga omnes* de la sentencia, puesto que si la Corte ha tomado en cuenta estos elementos particulares del Estado, éste no tendría por qué no acatar la sentencia en su integridad, sin embargo, si únicamente se refiere a una doctrina ya establecida sobre la interpretación general de una norma, el Estado tendría la posibilidad de abstenerse y explicar el motivo por el cual no es posible el cumplimiento exacto de la resolución, y podría aludir argumentos internos lo suficientemente importantes para no cumplir con los señalamientos de la Corte, atendiendo especialmente a sus circunstancias históricas o circunstanciales. Justamente aquí es donde pensamos si debe existir o no algún límite a este margen de apreciación nacional.

V. CONCLUSIONES

Desde que se analiza la universalización de los derechos humanos, observamos la dificultad que conlleva unificar la interpretación y aplicación de los derechos humanos de forma homogénea. El relativismo y la diversidad cultural hacen imposible que exista una determinada regla para esta labor, sin embargo, sí es necesario enmarcar el estándar mínimo de cumplimiento.

En este sentido, es importante tomar en cuenta que el margen de apreciación nacional es más o menos amplio según ciertos elementos a determinar, tales como las circunstancias, la materia en específico, el contexto, en hecho en particular, la naturaleza del derecho, sus restricciones en convenios internacionales, o bien si existe de alguna manera un consenso regional del tema en un tribunal internacional.

Ahora bien, el permitir un margen de apreciación estatal controlado o limitado, en la interpretación y por tanto en la aplicación de las normas de derechos humanos en el orden interno, implica no sólo un adecuado equilibrio entre la soberanía estatal y el control jurisdiccional internacional, siempre y cuando se realice dentro de los cánones de respeto mínimo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

A pesar de la universalización que se menciona en párrafos precedentes, el margen de apreciación nacional es una doctrina que debe desarrollarse regionalmente, ya que las particularidades de cada uno de los sistemas, son las que marcan la pauta para ceder o no la oportunidad a los Estados que difieran en ciertos elementos de la interpretación de los derechos humanos, donde no puede dejarse de lado, el contenido esencial de estos derechos, el cual también preside el criterio, así, es imposible violentar dicho principio. La proporcionalidad y la realidad estatal, tendrán esta concesión, cuando los tribunales regionales lo consideren conveniente.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Encontramos una serie de límites que se le imponen al margen nacional de apreciación y otros que parten de este mecanismo, así dentro de los primeros podemos enumerar al impuesto por el Derecho Internacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos con respecto de los principios generales que deben ser respetados en la interpretación de derechos humanos para no caer en responsabilidad internacional. Aunado a esto están limitados por el respeto que deben tener a los tratados firmados y la finalidad de los mismos para no caer en violación del principio *pacta sunt servanda*. Observamos también el límite que se marca con respecto de las reservas que el Estado puede salvar cuando firma un tratado internacional, ya que no es posible saltarse los principios fundamentales de los derechos ni menoscabar la dignidad humana con ello.

Un límite más a este mecanismo es el que le establecen los mismos principios básicos y de interpretación de los derechos fundamentales, ya que los Estados no pueden hacer una interpretación irrestricta de los derechos, que toque el núcleo básico del derecho, que no sea proporcional, que violente la igualdad, o perjudique de alguna manera la dignidad humana.

La aceptación de la jurisdicción de la CoIDH, de igual forma, impone límites al margen de apreciación nacional, en cuanto a interpretaciones de artículos de la Convención Americana, puesto que el intérprete máximo es dicha Corte, y el criterio que ésta expresa, podríamos decir que, en forma de consenso, en temas generales y en normas muy claras, debe ser tomado en cuenta de forma obligatoria por los jueces nacionales. De igual forma, se establece un límite al margen de apreciación, en el deber y obligación de los Estados de cumplir con lo establecido en las sentencias de la Corte en su contra. Por su parte, la nueva doctrina *erga omnes* de la jurisprudencia de la CoIDH, supondría también que aún y cuando no se es el Estado vinculado directamente a un caso, debe actuarse según lo estipulado en las sentencias.

Otro límite que advertimos al margen de apreciación es el de alegar el principio de subsidiariedad, cuando lo resuelto por sus tribunales nacionales dañan el ejercicio o contenido esencial de los derechos humanos, o bien si sus sentencias son exiguas, en este momento entrarían a resolver los tribunales internacionales, con motivos suficientes.

Por su parte, los Tribunales Internacionales también están limitados por el margen de apreciación nacional en el supuesto de que el respeto al principio de subsidiariedad, no implica interferir cuando ya la interpretación del derecho está hecha por los Estados, de acuerdo a los parámetros del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y principios básicos de los derechos humanos.

En este sentido las situaciones históricas, costumbres y circunstancias de cada Estado, marcan un límite a los Tribunales Internacionales, ya que la jurisprudencia que dicte no puede desvincularse de estas realidades particulares en cada uno de los casos. Si no se respetara este límite, los Estados pueden alegar dichas situaciones para determinar finalmente un cumplimiento parcial o relativo de lo dicho por la Corte.

Un límite impuesto a estos tribunales, por ellos mismos es la forma en la cual se llevarán a cabo las sentencias dictadas, ya que son los Estados, quienes deciden qué mecanismos utilizan para la eficacia de las mismas, según sus posibilidades.

Por último, existe el límite a los tribunales, a partir del margen de apreciación nacional, con respecto a las reservas presentados por los Estados, las cuales impiden la exigencia de cumplimiento, si han sido argumentadas oportunamente y aceptadas en su momento por el derecho internacional.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- BARBOSA DELGADO, Francisco (2011): “Los límites a la doctrina del margen de apreciación en el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: intervención judicial en torno a ciertos derechos de minorías étnicas y culturales”, *Revista Derecho del Estado*, n. 26, enero-junio.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio (2006): *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el siglo XXI*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo (2014): “Control de Convencionalidad, Deferencia Internacional y Discreción Nacional en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Ius et Praxis*, Año 2.
- FUENZALIDA BASCUÑÁN, Sergio (2005): “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como fuente de derecho. Una revisión de la doctrina del examen de convencionalidad”, *Revista de Derecho*, Vol. XXVIII, Nº 1- Junio.
- GARCÍA ROCA, Javier, (2010): *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Madrid: Thomson Reuters. Civitas.
- GUTIÉRREZ, Ignacio (2011): “El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración”, *Teoría y Realidad Constitucional*.
- HITTEES, Juan Carlos (2015): “Control de Convencionalidad (Avances y Retrocesos)”, *Estudios Constitucionales*, Año 13, Nº 1, Universidad de Talca, Chile.
- MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio (2014): “Auto-restricción, deferencia y margen de apreciación. Breve análisis de sus orígenes y de su desarrollo”, *Estudios Constitucionales*, año 12, Nº1.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2012): “Los desafíos del control de convencionalidad del *Corpus iuris* americano para las jurisdicciones nacionales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLV, núm. 135, septiembre-diciembre.
- NÚÑEZ POBLETE, Manuel (2012): “Sobre la doctrina del margen de apreciación nacional. La experiencia latinoamericana confrontada y el thelos constitucional de una técnica de adjudicación del derecho internacional de los derechos humanos” en Núñez Poblete, Manuel y Acosta Alvarado, Paola Andrea (coords.), *El margen de apreciación en el sistema interamericano de derechos humanos: proyecciones regionales y nacionales*, México: UNAM.
- PASCUAL VIVES, Francisco José (2013): “El margen de apreciación nacional en los tribunales regionales de derechos humanos: una aproximación consensualista”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 29.
- SAGUÉS, Néstor Pedro (2003): “Las relaciones entre los tribunales internacionales y los tribunales nacionales en materia de derechos humanos. Experiencias en Latinoamérica”, *Ius et Praxis*, nº9, 1. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIAS**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

TRAGEDIA Y FARSA EN BRASIL: LOS PROCESOS DE *IMPEACHMENT* A DILMA ROUSSEFF Y MICHEL TEMERpor **David Almagro Castro**Profesor de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas
de la Universidad Católica de Temuco (UCT)**RESUMEN**

La política brasileña está atravesando una crisis institucional sin precedentes desde la reinstauración de la democracia en 1988. En 2016 el Congreso Nacional decidió la destitución de Dilma Rousseff en unas condiciones que arrojan fundadas sospechas sobre la pertinencia de activar el *impeachment* y la suficiencia de las pruebas aportadas. En 2017, el actual Presidente de la República Michel Temer ha sido exonerado por el Congreso Nacional de forma inaudita si se atiende a la contundencia de las pruebas incriminatorias. Este ensayo pretende poner de manifiesto la disparidad de criterio seguido por los enjuiciadores del *impeachment* y las verdaderas razones ocultas tras uno y otro proceso: la consumación de un golpe de Estado encubierto y la aprobación del Proyecto de Enmienda Constitucional 241 que ha supuesto el desmantelamiento del incipiente Estado del bienestar brasileño.

ABSTRACT

The Brazilian stage is facing an unknown institutional crisis since the restoration of the democracy in 1988. In 2016 the National Congress decided the removal of Dilma Rousseff in such uncertain conditions that make it possible to review the appropriateness of starting up the impeachment as well as the sufficiency of the provided evidences. In 2017, the current President of the Republic Michel Temer has been exonerated by the National Congress in such a surprising way if we pay attention to the solidness of the criminal evidences. This essay pretends to reveal the disparity of criteria developed for the leaders of the impeachment as well as the real hidden reasons in both process: the perpetration of an undercover coup d'état and the pass of the Constitutional Amendment Project 241, a reform that has been made possible the dismantling of the emerging Brazilian welfare state.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**I. LOS ANTECEDENTES SOCIO-POLÍTICOS DEL IMPEACHMENT:
EL NEOLIBERALISMO NO TRANSIGE POR MÁS TIEMPO CON LAS
POLÍTICAS SOCIALES**

La investidura de Dilma Rousseff en 2011 posibilitó la consumación de dos hechos sin precedentes en la política nacional brasileña: a) la elección por vez primera de una mujer como Presidenta de la República en un país de fuerte tradición masculina en política; b) la prolongación de una agenda social iniciada con la llegada de Lula al poder en enero de 2003. El reto principal del relevo presidencial era – más allá de la natural conservación del poder político – profundizar la inclusión social de las clases más desfavorecidas en un país en el que, de acuerdo con un reciente estudio de la ONG Oxfam sobre desigualdad social, seis personas detentan una fortuna similar a los 100 millones de habitantes más pobres del país, es decir, el 50% de la población total.

Una de las banderas electorales del primer mandato de Dilma Rousseff sería la lucha contra un serio obstáculo a la profundización de las políticas públicas de inclusión y combate de la desigualdad: la tasa de interés de la deuda pública brasileña, conocida como tasa *Selic* y que tiene el dudoso honor de ser la más elevada del mundo occidental.

Estas acciones, obviamente, provocarían la reacción desairada de la banca y el capital financiero, quienes dedicarían buena parte de sus ingentes recursos económicos e influencias parlamentarias a debilitar la posición institucional y electoral de la máxima mandataria. Sobre este punto volveremos más adelante.

El 2013 sería el año en que empezaría a gestarse el caldo de cultivo social del impeachment. La insatisfacción de una parte expresiva de la población brasileña con la inflación desmesurada y el gasto público derivado de la organización de la Copa del Mundo de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016 cristalizaría en las protestas populares conocidas como *Revoltas de Junho* (Paulami, 2016). Este movimiento, apartidario y transversal, se hizo notar a lo largo y ancho del país reclamando la priorización del gasto público en la modernización de las infraestructuras sanitarias y educativas. Su otra bandera, no menos importante, fue la puesta en marcha de una reforma política que pusiera freno a los insostenibles índices de corrupción política (Nobre, 2013; Reis, 2013). Las marchas de junio, convenientemente manipuladas por determinados sectores de la opinión mediática y política, darían paso al ataque sistemático contra la acción política del gobierno federal y su imagen electoral (Souza, 2016).

La situación se complicaría aún más durante el año 2014. En primer lugar, en marzo de 2014 se produciría un hecho que añadiría mayor polarización social y política entre los partidarios y detractores del impeachment: la publicación de la operación de la Policía Federal de Curitiba conocida como operación *Lava Jato*. En escasos meses iba a adquirir la condición de mayor escándalo de corrupción de la democracia brasileña consistiendo, en esencia, en el desvío sistemático de cantidades astronómicas – se habla de cifras superiores a los 2.500 millones de dólares – procedentes de la compañía estatal *Petrobras* para fomentar la financiación irregular de todos los partidos políticos que componen el arco parlamentario brasileño, con especial incidencia en el *Partido dos Trabalhadores* (en adelante, PT), el *Partido Socialista Democrático Brasileiro* (en adelante, PSDB) y el *Partido Progresista* (en adelante, PP).

En segundo lugar, aparecerían movimientos sociales apartidarios como el *Movimento Brasil Livre* (en adelante, MBL) que tendrían por bandera la constante reivindicación del impeachment contra la Presidenta. Este movimiento, supuestamente apartidario, contaría con financiación directa por parte de los principales partidos de la oposición igualmente pro-impeachment: el PSDB y el *Partido Movimento Democrático Brasileiro* (en adelante, PMDB).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En este convulso escenario iba a producirse la reelección a finales de 2014 de la mandataria por un margen estrechísimo de votos –el 51,6% de los votos válidamente emitidos–. La exigua mayoría parlamentaria de su partido en el *Congreso Nacional* (en adelante, CN) iba a condicionar fuertemente su margen de maniobra y hacerla depender en mayor medida de su socio principal de gobierno, el PMDB.

El escenario del segundo periodo del gobierno Rousseff se asemejaba en mucho a la tormenta política perfecta: una base parlamentaria débil y dependiente principalmente del PMDB, tan cicatero como volátil en su apoyo parlamentario; un escenario económico desfavorable con la inflación y el alza incontenible del dólar; movimientos sociales pro-*impeachment* como el antedicho MBL; y, no menos relevante, varios escándalos de corrupción simultáneos que salpicaban a la práctica totalidad de la cúpula dirigente del PT y a los partidos de la base gubernamental (Meneguelli y Ferré-Pavía, 2016)

En marzo de 2015, el PSDB y los medios de información asociados al electorado conservador –con el semanario político *Veja*, la Cadena *O Globo* y el periódico *A Folha de São Paulo* a la cabeza– comenzaron un ciclo de movilización exigiendo la puesta en marcha del juicio de *impeachment*. Con el fin de la corrupción como argumento, los medios señalados dirigieron su atención prioritariamente hacia el PT, difuminando o directamente olvidando la corrupción en el PP, PSDB y PMDB (Navarro, 2016).

Las razones para la puesta en marcha del *impeachment* esgrimidas por oposición y medios de comunicación afines pueden ser resumidas de la siguiente forma: a) el grave descontento de las clases medias-alta con la situación económica; b) el resentimiento del partido de la oposición por su cuarta derrota electoral consecutiva; c) la continuidad en política de un “criminal contumaz” como Lula y la incompetencia en la gestión de su sucesora; d) la crítica a los avances sociales y políticos de los sectores populares (Callai, 2016).

La operación de acoso y derribo al gobierno Rousseff – y con ello anticipamos una de las conclusiones de este ensayo – tenía un objetivo principal: dejar sin efecto conquistas sociales y derechos de los trabajadores en favor de políticas de corte neoliberal. En este sentido, cabe destacar las declaraciones realizadas por el presidente interino Michel Temer al poco de asumir la presidencia y según las cuales “[sería] preciso rescatar la imagen y credibilidad de Brasil en el concierto interno e internacional para que los empresarios y trabajadores se entusiasmen y se retome la seguridad de las inversiones”.

El giro liberal en materia económica y el recorte de derechos sociales, laborales y previsionales se materializaría meses más tarde en el proyecto de reforma constitucional conocido como PEC 241. Su aprobación definitiva ha supuesto, entre otras medidas devastadoras para la clase media trabajadora, la contención del gasto público en educación, sanidad y previsión social por espacio de veinte años. En este afán reformador no se ha contemplado, por el contrario, ninguna medida que afecte al pago de los intereses de la deuda pública brasileña, la tasa Selic, que permite al capital financiero disfrutar de unos réditos sin parangón en el mundo occidental (Costa, 2016).

Aun a riesgo de anticipar algunas conclusiones del presente artículo, puede afirmarse tranquilamente que la destitución de Dilma Rousseff no ha traído consigo la recomposición y estabilidad de las instituciones y la vuelta del crecimiento económico que auspiciaban sus impulsores. Al contrario: las instituciones políticas brasileñas y la sociedad en su conjunto atraviesan una situación de crisis que ha terminado por interrumpir nuevamente los ideales de progreso e integración social en Brasil (Braz, 2017).

De igual forma, las últimas noticias sobre la situación procesal de los instigadores del *impeachment* arrojan serias dudas sobre la deseable idoneidad moral de pusieron en

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

marcha un mecanismo que, con sus innegables beneficios, es igualmente susceptible de generar situaciones de estrés institucional. El líder político del PSDB y senador, Aécio Neves, ha sido suspendido temporalmente por su participación directa en el cobro de comisiones en la operación Lava Jato por valor de dos millones de Reales; Renan Calheiros, presidente del *Senado Federal* durante la tramitación del impeachment en el mismo, ha sido definitivamente apartado de la presidencia de la Cámara Alta; el Presidente de la CD, Eduardo Cunha, cumple condena de quince años por su participación directa en el caso *Lava Jato*. Cierra este círculo vicioso el Presidente Michel Temer, formalmente acusado de corrupción y cuyo futuro como máximo mandatario del Ejecutivo ha sido objeto de reciente pronunciamiento por el CN que, de forma sorpresiva como se explicará más adelante, lo ha eximido de responsabilidad penal. Al cierre de esta introducción, pende sobre el Presidente Temer una segunda votación en el Congreso por la presunta comisión de delitos de corrupción pasiva y obstrucción a la justicia. Pero no adelantemos acontecimientos y sigamos el orden cronológico de los hechos.

II. EL IMPEACHEMNT EN LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA DE 1988: LA EXISTENCIA DE DOLO COMO *CONDITIO SINE QUA NON* PARA SU USO LEGÍTIMO

La Constitución Federal de 1988 (en adelante, CF) regula el *impeachment* en los artículos 85 y 86 de la Carta Magna en una forma ciertamente detallista que coincide con su condición de Constitución analítica. Esta decisión expresa un claro continuismo no solo con la práctica de sus vecinos: también con su propia historia constitucional, ya que éste ha formado parte de cuantas Constituciones ha tenido Brasil desde 1891.

Las conductas que posibilitan la apertura del juicio de *impeachment* se dividen en dos: los denominados delitos de responsabilidad y los delitos comunes. Los primeros deben ser entendidos como aquellos susceptibles de ser practicados por determinados agentes políticos en razón de los cargos públicos que ocupan y, de acuerdo a lo establecido en el párrafo único del artículo 85, son objeto de desarrollo en una ley especial que establecerá las normas del proceso y el propio enjuiciamiento (Barroso, 1998; Streck, 2013). Hablamos de la *lei 1.079/50* (Parte Segunda, artículos 14 a 38).

Los crímenes comunes, de acuerdo al artículo 86, § 4 CF, son aquellos regulados por la ley penal, con la particularidad de haber sido cometidos por el Jefe de Estado de la República durante el ejercicio de su mandato. La expresión delito común es usada en el contexto constitucional con el ánimo de diferenciarse de los conocidos –impropiamente– como crímenes de responsabilidad, objeto de sanción política y que comprenden todo y cualquier delito (Brozzard, 1992). Dicho en términos directos: el juicio de impeachment precisa, *ex ante*, de la comisión de delito durante el ejercicio del mandato y de su culpabilidad estricta, no bastando la mera omisión.

Este aspecto es de vital importancia para evitar posibles usos espurios del texto constitucional. Valga como ejemplo el caso de Paraguay, en el que la oposición reformó la Constitución, de forma que la caída del Presidente de la República resultase legítima tan solo por el hecho de alcanzar la mayoría cualificada de dos tercios y sin necesidad de probar debidamente los hechos imputados al Jefe del Ejecutivo. Una actitud, difícil negarlo, bien parecida a un golpe de Estado (Piñero, 2014).

Cierra la regulación constitucional del impeachment al Presidente de la República –el único objeto de análisis aquí– el anteriormente citado artículo 86 CF. La dicción literal es la siguiente:

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Admitida la acusación contra el Presidente de la República, por dos tercios de la Cámara de los Diputados, será objeto de enjuiciamiento ante el Tribunal Supremo Federal, en las infracciones comunes, o ante el Senado Federal, en los crímenes de responsabilidad. §1º. El Presidente será suspendido de sus funciones: I. En las infracciones penales comunes, si la queja o denuncia fuese recibida por el Supremo Tribunal Federal. §2º. Si, transcurrido el plazo de ciento ochenta días, no hubiere acabado el juicio, cesará el alejamiento del Presidente, sin perjuicio de regular la continuación del proceso. § 3º. Mientras no sobreviniese sentencia condenatoria, en las infracciones comunes, el Presidente no estará sujeto a prisión. §4º. El Presidente de la República, en la vigencia de su mandato, no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de su mandato. [traducción propia]

De nuevo, y como puede observarse fácilmente, estamos ante una regulación ciertamente detallista de las diferentes fases que componen el juicio de *impeachment*. La primera versa sobre el juicio de admisibilidad, en manos de la CD y de acuerdo al contenido del artículo 51, I. CF. Los pormenores del procedimiento de presentación de la denuncia están establecidos en el *Regimento Interno da Câmara dos Deputados* (en adelante, RICD) y los artículos 14 a 18 de la *lei 1.079/50*. La presentación de la demanda, prerrogativa de cualquier ciudadano según lo dispuesto en el artículo 14 del antedicho cuerpo legal, se realiza ante el Presidente de la Câmara, que examinará su contenido y evaluará la pertinencia o no de los argumentos presentados; es decir, la tipicidad de la conducta y la consistencia de los fundamentos de derecho. Contra la resolución del Presidente cabe recurso de cualquier parlamentario ante el Pleno de la Câmara.

Una vez admitida a trámite la petición, se procederá a su votación de acuerdo a la mayoría hiper reforzada establecida en el primer párrafo del artículo 86 CF: dos tercios de sus miembros en una votación de carácter nominal. Estamos, obvio es decirlo, ante una exigencia plenamente coherente con la naturaleza, relevancia y finalidad del instituto jurídico en cuestión.

Obtenida la mayoría exigida el texto constitucional establece dos órganos de enjuiciamiento diferentes en función del supuesto de hecho que se trate. Para las infracciones comunes el órgano competente será el STF; en caso de crímenes de responsabilidad *stricto sensu*, el órgano enjuiciador será el *Senado Federal*. La consecuencia inmediata de la recepción del pedido de *impeachment* por parte de cualquiera de estos dos órganos es la suspensión del Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones por tiempo de ciento ochenta días (art. 86, § 1 CF). Es este un plazo de carácter preclusivo, lo cual implica que el Presidente retomará sus funciones con independencia de la continuidad del proceso al cumplirse dicho plazo (art. 86, § 2).

El § 3º establece un conjunto de garantías propias del proceso penal. La primera, derivada de la presunción de la inocencia, condiciona el ingreso en prisión del Presidente a la existencia de sentencia condenatoria emitida por el STF. Queda descartada, en consecuencia, cualquier posibilidad de prisión preventiva o temporal. El § 4º del artículo 86 CF establece una suerte de inmunidad temporal de la responsabilidad penal del presidente, al condicionarla a que el delito practicado lo haya sido durante y en razón de su mandato.

En el caso de una hipotética reelección del mandatario durante la fase de enjuiciamiento no se produciría la extensión temporal de la responsabilidad penal. Esta circunstancia encuentra apoyo en la interpretación literal de los artículos 28, 29 incisos I y II, y artículo 77 CF, que establece un periodo determinado de cuatro años de mandato incluyendo su inicio: el uno de enero del año siguiente a su elección.

En el juicio de *impeachment* por delitos de responsabilidad –sometidos a escrutinio del Senado Federal– la mayoría exigida es idéntica a la de la CD, es decir, dos tercios en

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

votación pública nominal. Con anterioridad a la votación, el Presidente podrá ejercer las garantías inherentes al derecho de amplia defensa y el principio contradictorio, de acuerdo al artículo 5º, LV CF. Una prerrogativa de uso en ambas cámaras legislativas.

En caso de superar los dos tercios de votos afirmativos en el Senado, la pena decretada mediante resolución formal es la establecida en el parágrafo único del artículo 52 CF: ocho años de inhabilitación para el ejercicio de cualquier cargo público sin excluir por ello posibles sanciones judiciales. Debe concluirse este apartado diciendo que la petición de renuncia del Presidente no extingue el procedimiento, de acuerdo con la jurisprudencia del STF establecida con ocasión del proceso de *impeachment* al expresidente Fernando Collor (BARROSO, 1992).

Hasta aquí el íter procesal del juicio de *impeachment* por crímenes de responsabilidad. Es momento de analizar sucintamente los elementos propios y distintivos del proceso de *impeachment* derivado de la comisión de delitos comunes.

En primer lugar, esta tipología se encuentra dividida igualmente en dos fases: el juicio de admisibilidad ante la CD y la fase de procesamiento y enjuiciamiento. Es en esta última donde comienzan las diferencias. Como se ha visto precedentemente, el artículo 86 CF establece que los procesos derivados de la comisión de delitos comunes serán juzgados ante el STF, de acuerdo con la condición de aforado del Presidente establecida en el artículo 102, I, b. En este punto, ha de matizarse que el aforo privilegiado cesará con el fin del mandato, aun cuando la infracción fuese cometida durante su vigencia.

El procedimiento se inicia, de acuerdo al artículo 14 de la *lei 1.097/50*, mediante denuncia presentada por cualquier ciudadano. Una vez nombrado el Ministro encargado de verificar la pertinencia en Derecho de la denuncia, la hará llegar a manos del Procurador General de la República, quien repetirá el análisis de idoneidad de la demanda y, llegado el caso, la enviará a la CD bajo el parámetro homólogo de los crímenes de responsabilidad: su aprobación por mayoría de dos tercios en votación pública nominal. De vuelta al STF, el Ministro relator convoca al Presidente de la República para que éste ejerza su derecho de defensa. Por último, la demanda es elevada al Pleno del Alto Tribunal, a quien le corresponderá emitir sentencia. Queda igualmente excluida la prisión preventiva en todas las diferentes fases del procedimiento.

El análisis de la naturaleza y características del juicio de *impeachment* revela conclusiones necesitadas de comentario. La primera es que, aun tratándose de un juicio de naturaleza política, no puede prescindir por completo de las características propias del proceso penal. Ítem más: a la presencia de las garantías propias del proceso penal antedichas ha de sumársele la comprobación de la actitud dolosa por parte del Presidente de la República o la asunción del riesgo de producirlo. La responsabilidad derivada de las conductas culposas, imprudentes, negligentes o incompetentes solo estarían justificadas si la Constitución lo estableciese expresamente. En consecuencia, deben ser entendidos como no recepcionados por la CF aquellos artículos de la *lei 1.079/50* que admiten la imputación de *impeachment* ante conductas estrictamente culposas.

Esta tesis –la existencia de dolo como *conditio sine qua non* del *impeachment*– arroja sospechas más que fundadas sobre la legitimidad jurídica del proceso que ha supuesto la renuncia forzada de la primera mujer presidenta de la República elegida democráticamente por cincuenta y cuatro millones de ciudadanos. La demostración de esta afirmación, es decir, la insuficiencia de la argumentación jurídica y la existencia de factores extra jurídicos no menos relevantes como detonantes del *impeachment* serán los argumentos principales del último apartado de este artículo.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

III. PRIMERO LA TRAGEDIA: EL JUICIO DE *IMPEACHMENT*
A DILMA ROUSSEFF

La petición de apertura de *impeachment* –la última de una serie cercana a veinte desde su reelección y auspiciadas mayoritariamente por miembros del PSDB– la realizaron a inicios de diciembre de 2015 tres brasileños: Hélio Bicudo, fundador del PT y los abogados Miguel Reale Junior y Janaina Paschoal, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 14 de la *lei 1.079/50*. La autoría intelectual sería obra del PSDB, que encargó y pagó cuarenta y cinco mil reales a la abogada Paschoal y al letrado Reale para la redacción de un parecer en el cual se basó posteriormente la propia acción de *impeachment*. En un ejercicio de amnesia selectiva sin precedentes, ni los ilustres relatores del parecer ni el propio PSDB harían mención alguna a las pedaladas fiscales decretadas por Michel Temer, firmante de tres decretos similares en ausencia de la Presidenta, sin el aval necesario del CN y por valor de 10,8 billones de Reales (SEMER, 2016).

El presidente de la CD en aquel momento era Eduardo Cunha, dirigente perteneciente al PMDB y que se convertiría en protagonista directo del proceso por motivos cuya relevancia merecen un sucinto comentario. Las relaciones entre el PT y Eduardo Cunha se enturbiaron tiempo atrás al votar el PT en la Comisión de Ética a favor de la casación del mandato representativo del propio Cunha por su participación directa en el caso de corrupción *Lava-Jato*. No puede descartarse, ante los múltiples precedentes de actuación irregular de Eduardo Cunha, que la aceptación de la denuncia de *impeachment* fuese un arma arrojadiza para presionar al PT (LOWY, 2016). Esta hipótesis sería luego confirmada por uno de los autores del pedido de *impeachment*, Miguel Reale Junior, quien habló explícitamente de chantaje por parte de aquel.

Estamos ante el primer conflicto de intereses que espasme dudas sobre la neutralidad que debería presidir la actuación del Presidente de la CD. Como argumento *a fortiori* el propio Cunha –en un caso notorio de filibusterismo parlamentario– alteraría los nombres de los integrantes de la Comisión de tramitación para el mismo día y hora en que iba a ser tratado su caso en la Comisión de Ética, y así provocar la suspensión de su causa particular.

El pedido de *impeachment* sería aprobado el 11 de abril por una Comisión especial de la CD en votación decidida por 38 votos favorables frente a 27 contrarios. El día 17 de abril sería admitida su tramitación tras una votación con el resultado de 367 votos favorables y 137 contrarios. A primeros de mayo, el Presidente de la CD, el propio Eduardo Cunha, sería relegado de sus funciones por orden del Supremo Tribunal Federal al ser declarado culpable de obstrucción a la justicia.

Los argumentos pro-*impeachment* se basaban en el incumplimiento por parte de la Presidenta de las obligaciones fiscales establecidas en el artículo 36 de la ley presupuestaria y la ley de responsabilidad fiscal. Concretamente, se la acusaba de haber maquillado el déficit público mediante la transferencia de cantidades procedentes del banco estatal *Banco do Brasil* (en adelante, BB) durante el año de 2015.

En octubre del 2015 la presidenta Dilma sufriría un revés institucional que daría munición adicional a la oposición. El *Tribunal de Contas da União* (en adelante, TCU) enviaría un parecer al CN reprobando las cuentas del Ejecutivo con base en la existencia de “pedaladas fiscales” (atrasos deliberados en el pago de créditos a bancos estatales) contrarias a la ley presupuestaria y la ley de responsabilidad fiscal.

Según el PSDB, y amparándose en el informe del TCU, la Presidenta habría cometido dichas pedaladas fiscales en el marco del *Plano Safra*, subsidios para pequeños y medianos agricultores financiados mediante cantidades solicitadas al BB. El atraso en

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

los pagos de las cantidades solicitadas entre enero y noviembre de 2015 generó unos intereses de 450 millones de Reales.

Es de especial importancia en este punto aludir al informe emitido por la comisión de tres técnicos del Senado –a pedido de la Comisión de *impeachment* del Senado– para determinar si había habido responsabilidad directa de la presidenta Rousseff en las pedaladas fiscales. En palabras de los técnicos, el análisis de la documentación aportada por la acusación y la defensa no permite identificar acto alguno –directo o indirecto– de la Presidenta que influyese en el atraso en los pagos. Este hecho sería usado como argumento de peso por los abogados defensores de la mandataria quienes afirmarían que “no hay crimen sin autoría. En el crimen de responsabilidad no existe el acto por omisión”.

La otra acusación vertida contra la Presidenta sería la publicación de cuatro decretos de créditos suplementarios sin haber solicitado previamente la autorización del CN, hecho que contraría la propia CF. Según el informe técnico, tres de los decretos sí tuvieron consecuencias negativas para el necesario equilibrio presupuestario. El otro sería definido por los técnicos como neutral y acabaría siendo retirado junto a otros dos como pruebas de cargo. En cuanto a la autoría, no habría duda alguna que era la Presidenta.

¿Qué valoración jurídica merecen las denominadas “pedaladas fiscales” cometidas por la Presidenta? En nuestra opinión estamos ante maniobras fiscales que, con independencia de la reprobación que puedan merecer, en caso alguno están contempladas en la Constitución como susceptibles de generar un crimen responsabilidad fiscal (Gómes, 2016).

Continuando con la crónica de los hechos, llama poderosamente la atención el elenco de “argumentos jurídicos” esgrimidos por sus señorías para aprobar la petición de *impeachment* de la Presidenta; la gran mayoría eran invocaciones de índole personal y tan grotescas como “por mi esposa Paula”, “por mi hija que va a nacer y la sobrina Helena”, “por mi familia y mi Estado”, y otras lindezas por el estilo cuyo vacío discursivo provoca rubor escribir (Quinalha, 2016). Este hecho resulta aún más chocante si se tiene en cuenta la falta de obligación legal de hacer públicas las razones de la votación.

El 12 de mayo el *Senado Federal* aprobaría el inicio de la tramitación del *impeachment* en la Cámara Alta por 55 votos a favor y 22 en contra. Este hecho traería consigo la suspensión provisional de la Presidenta Rousseff y la asunción de Michel Temer como presidente interino de la República. Las primeras medidas decretadas por el entonces presidente transitorio –para las cuales, obvio es decirlo, estaba legalmente facultado– tendrían un alto valor simbólico e ideológico: retomar la senda ultraliberal y acabar de raíz con todo vestigio de las políticas sociales de inclusión y género del gobierno Rousseff (Jinkings, 2016). Valga como muestra la extinción del *Ministério da Mulher, igualdade racial e Direitos Humanos* y la disolución de la *Secretaria de Direitos Humanos* en la estructura del *Ministério da Justiça*. También desaparecería el *Ministério da Cultura*. Con todo, llama aún más la atención la nominación exclusiva para los principales puestos y escalafones ministeriales de hombres blancos y la correlativa desaparición de la población negra e indígena de puestos de responsabilidad gubernamental y visibilidad social (Ribeiro, 2016).

Las medidas de tipo presupuestario serían aún más contundentes. El nuevo Ministro de Hacienda, Henrique Meirelles, anunciaría una propuesta de enmienda a la Constitución (PEC) –hoy día aprobada definitivamente– con el objetivo de limitar el gasto público al incremento de la inflación durante un periodo de veinte años. Este hecho supone la abierta contravención de la naturaleza social de la Constitución de 1988 bajo el débil argumento de contener el derroche presupuestario de los gobiernos del PT (SINGER, 2016). El resto de la historia ya es notoriamente conocida: el 31 de agosto el Senado Federal decidiría por 61 votos favorables y 20 en contra la destitución

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

definitiva de la presidenta Rousseff. En octubre de 2016 el magistrado del STF, Teori Zavascki, negaría el pedido de la mandataria para anular el *impeachment* bajo el argumento de no haberse demostrado por la defensa ningún “riesgo para las instituciones republicanas, al Estado democrático de Derecho o al orden constitucional”. Se consumaba la renuncia forzada de la primera Presidenta de Brasil por la comisión, en el peor de los casos, de errores de gestión que siendo graves no constituyen un delito de responsabilidad.

No debe dejarse pasar la ocasión de comentar la situación judicial de los representantes del CN que decidieron apartar a una Presidenta de la República elegida democráticamente por cincuenta y cuatro millones de ciudadanos brasileños. Si se dan por válidos los datos de la ONG anticorrupción *Transparencia Brasil*, el 59% de los miembros del poder legislativo brasileño tenía causas pendientes con la justicia por diferentes motivos que contiene citar.

En efecto, de los 513 diputados la nada despreciable cifra de 303 tenía en el día de la votación procesos pendientes o condenas judiciales o expedientes en tribunales de cuentas por delitos como lavado de dinero, compra de votos y hasta homicidios culposos. En el caso de los senadores, 49 de los 81 miembros tendrían asuntos pendientes relacionados con lavado de dinero y otros delitos de corrupción (Rodrigues, 2016). La contundencia de estos datos –con el respeto debido a la presunción de inocencia– posibilita poner en tela de juicio la legitimidad moral de los representantes públicos encargados de decidir sobre la continuidad o destitución de la presidenta de la República.

IV. LUEGO LA FARSA: EL ARCHIVO DE LA CAUSA A MICHEL TEMER

Debe cerrarse el presente artículo realizando una sucinta reflexión sobre el acontecimiento anunciado al final de la introducción: la farsa magníficamente representada por los defensores de la inaudita inocencia de Michel Temer. Si el lector ha llegado hasta este punto, ha de recordar como en párrafos precedentes se aludió a la situación procesal del actual máximo mandatario del Ejecutivo, sobre el que recaían numerosas sospechas de corrupción pasiva. Las investigaciones preliminares realizadas por la Policía Federal y la Fiscalía derivaron el día 26 de junio de 2017 en la formalización de una denuncia por delito de corrupción pasiva por el *Procurador Geral da República*, Rodrigo Janot. Un hecho sin precedentes en la historia constitucional brasileña.

Tras el preceptivo informe de la Comisión Constitucional de Justicia el asunto se trasladaría a la CD, a quien le compete decidir sobre la apertura o archivo del proceso de *impeachment* en los términos ya analizados. La votación se saldaría con 263 votos en contra de la apertura, 227 a favor, 2 abstenciones y 19 ausencias, números relativamente lejanos a los 342 votos necesarios para la apertura formal de proceso penal ante el STF.

Llama poderosamente la atención la diferencia de criterio del CD en el resultado de la votación si nos atenemos a la contundencia de las pruebas esgrimidas en uno y otro caso. En primer lugar, la legitimidad de origen de la denuncia es bien diferente en uno y otro caso; en el supuesto de Michael Temer, la denuncia proviene del *Procurador Geral da República*. En el caso de la Presidenta Dilma, la denuncia final procedió de tres abogados contratados por el PSDB que afirmaron finalmente haber cobrado una suma de dinero y haber sido objeto de presiones en tal sentido.

La diferencia en relación a los elementos de prueba habidos en uno y otro caso también merecen ser comentados. En el caso de la Presidenta Rousseff, la Policía Federal no

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

encontró prueba alguna que la implicara en la comisión de delitos de responsabilidad. Ni tan siquiera la Comisión técnica del Senado fue unánime en sus conclusiones sobre el reproche legal que merecían las denominadas pedaladas fiscales. Por el contrario, en el caso de Michael Temer, la PF acabaría corroborando la validez de las escuchas telefónicas en las que el propio Temer autoriza al empresario Joesley Batista a sobornar a Eduardo Cunha y al lobista Lucio Funaro con el objetivo de evitar delaciones por parte de ambos en el marco del caso de corrupción *Lava Jato*.

Por si ello no resultase suficiente, el entonces Vicepresidente Michael Temer firmó en 2015 tres decretos de la misma naturaleza que la Presidenta Dilma por valor de 10, 87 billones de Reales que, no es vano recordar, era el elemento probatorio central en que se basó la denuncia de impeachment contra aquella.

En definitiva, ni la denuncia del *Procurador Geral da República*, ni la existencia de pruebas contundentes contra el presidente Temer validadas por la PF ni la firma de tres Decretos para la transferencia de créditos públicos –las llamadas pedaladas fiscales– por parte del Presidente Temer en 2015 han merecido el reproche inequívoco de la CD y la continuación del proceso de impeachment.

La pregunta, en consecuencia, resulta obvia: ¿Por qué continúa el Presidente Temer al frente del Ejecutivo? Nuestra hipótesis, sustentada desde el inicio de este ensayo, es la siguiente: el Presidente Temer –figura políticamente amortizada– no cae todavía por la necesidad de parte de la CD y buena parte del empresariado envuelto en el caso *Lava Jato* de consolidar las medidas aprobadas en la PEC 241, verdadero objetivo tras el golpe de estado encubierto que ha puesto de manifiesto la fragilidad e insostenible grado de polarización de las instituciones democráticas brasileñas.

V. CONCLUSIONES

La destitución forzada de Dilma Rousseff está lejos de poder considerarse un juicio político rodeado de las garantías inherentes a un proceso de tamaño importancia y consecuencias para el normal funcionamiento de las instituciones. La inexistencia de dolo como *conditio sine qua non* para la legitimidad del *impeachment* y la falta de unanimidad en los resultados de los informes emitidos por los organismos oficiales de fiscalización son buena muestra de ello. Los actos de la ex presidenta se asemejan a irregularidades fiscales que en modo alguno han de ser considerados delitos de responsabilidad *stricto sensu*.

La crónica parlamentaria aquí relatada deja un único hecho que no admite prueba en contrario: el vergonzante desconocimiento que los ejecutores demostraron sobre la naturaleza jurídica y función constitucional del *impeachment*. Salvo mejor juicio, no parece que las invocaciones a Dios, la familia o la patria fuesen argumentos jurídicos de peso para deponer a la máxima responsable del Poder Ejecutivo. A ello hay que añadir la delicada situación procesal y penal de buena parte de los representantes públicos. Una realidad que, con el debido respeto a la presunción de inocencia, no deja de poner en cuestión la legitimidad moral de los responsables de la deposición de la Presidenta.

Por último, la aireada recuperación moral, institucional y económica prometida por los urdidores del *impeachment* está muy lejos de producirse. Por el contrario, la aprobación en tiempo récord de la PEC 241 simboliza perfectamente las verdaderas intenciones de esta farsa política: la derogación de buena parte de los derechos sociales, laborales y previsionales del funcionariado y la clase trabajadora brasileña, elemento central del pacto social del 88 y prioridad de los gobiernos de la Presidenta Rousseff.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Hegel dejó escrito que los acontecimientos históricos se suceden dos veces: la primera como tragedia y la segunda como farsa. La tragedia la representa el Golpe de estado perpetrado desde las instituciones democráticas contra una Presidenta legítimamente elegida por cincuenta y cuatro millones de electores con el objetivo de dismantelar el incipiente Estado del Bienestar brasileño; la farsa se ha consumado al archivar la causa de un Presidente sobre el que pesan pruebas fehacientes y contrastadas de comisión de delitos comunes y sobre el que además pende a estas horas otra acusación pendiente de pronunciamiento por el Congreso Nacional, hecho sin precedentes en la historia constitucional brasileña.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- BARROSO, L.R. (1998), “Impeachment –crime de responsabilidade– exoneração do cargo”, *Revista de Direito Administrativo*, núm. 212, pp. 161-174.
- BRAZ, M. (2017), “O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário”, *Serviço Sociológico de São Paulo*, núm. 128, pp. 85-103.
- BROSSARD DE SOUZA PINTO, P. (1992), *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república*, Imprensa, São Paulo.
- GÓMES, C. (2016), Por que o golpe acontece? En JINKINGS, Ivana *et al.* *Por que gritamos Golpe?* Boitempo, São Paulo, pp.39-42.
- LÖWY, M. (2016), “Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil”, en JINKINGS, I. *et al.*, *Por que gritamos golpe?* Boitempo, São Paulo, pp. 61-68.
- LUIZ CALLAI, J. (2016), “O que acontece no Brasil? ”, *Revista de didáticas específicas*, núm. 14, pp. 176-180.
- MENEGUELLI, G. y FERRÉ-PAVIA, C. (2016), “Apología de la polémica como modalidad argumentativa: el conflicto público en Brasil en las protestas de 2015”, *Revista de Estudios Culturales de la Universitat Jaume I.*, Vol XVI, pp. 57-58.
- NAVARRO, P.A. (2016), “Volantazo en Brasil”, *Los dossieres del Siglo*, núm. 1156, pp. 20-27.
- NOBRE, M. (2013), *Choque de democracia. As razoes da revolta*, Companhia das Letras, São Paulo.
- PAULANI, L.M. (2016), “Uma ponte para o abismo”, en JINKINS, I. *et al.* *Por que gritamos golpe?* Boitempo, São Paulo, pp. 69-76.
- PIÑERO, M.T., “Democracia y neoliberalismo en la región: Paraguay y el golpe”, *Estudios*, núm. 31, 2014, pp.103-113.
- QUINALHA, R. (2016), Em nome de Deus e da família: um golpe contra a diversidade, en JINKINGS, Ivana *et al.* *Por que gritamos Golpe?* Boitempo, São Paulo, pp. 131-138.
- REIS, M. (2013), *O gigante acordado*, Leya, São Paulo.
- RIBEIRO, D. (2016), “Avalanche de retrocessos: uma perspectiva feminista negra sobre o impeachment”, en JINKINGS, I. *et al.* *Por que gritamos Golpe?* Boitempo, São Paulo, pp. 127-131.
- RODRÍGUES, F. (2016), “Senado Capivara”, en *Caros Amigos*, núm. 230, pp.35-38.
- SEMER, M. (2016), “Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do Judiciário”, en JINKINGS, I. *et al.*, *Por que gritamos Golpe?* São Paulo, Boitempo, pp. 107-114.
- SINGER, A. (2016), “Por uma frente ampla, democrática e republicana”, en JINKINGS, I. *et al.* *Por que gritamos Golpe?*, Boitempo, São Paulo, pp. 151-156.
- SOUZA, J. (2016), *A radiografia do golpe*, Leya, São Paulo.
- STRECK, L. *et al.* (2013), “Seção III. Da responsabilidade do Presidente da República”, en CANOTILHO GOMES, J.J., *Comentários à Constituição*, Saraiva, São Paulo, pp. 1285-1290. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

**CRÓNICA
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

CRÓNICA INTERNACIONAL EVA ESTAÚN

INFORME

EL “CHOQUE DE TRENES” ENTRE LA CORTE CONSTITUCIONAL
Y EL CONSEJO DE ESTADO: LOS JUEGOS JURÍDICOS METANORMATIVOS
EN COLOMBIA

por Carlos Eduardo Salinas Alvarado

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

EL “CHOQUE DE TRENES” ENTRE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO: LOS JUEGOS JURÍDICOS METANORMATIVOS EN COLOMBIA¹por **Carlos Eduardo Salinas Alvarado**
Universidad de Salamanca

“La teoría de que las normas deciden los asuntos parece haber engañado durante un siglo, no solo a los ratones de biblioteca, sino a los jueces” - (Llewellyn, 1934: 7)

RESUMEN

El presente artículo pone de presente el peso que tiene la jurisprudencia en Colombia, abordando una controversia en la jurisprudencia y doctrina, en lo que la teoría jurídica denomina “realismo jurídico” y que la Corte Constitucional Colombiana, siguiendo a Zagrebelsky, ha llamado “derecho viviente” al estudiar la constitucionalidad de una jurisprudencia elaborada desde los años 60’s por el Consejo de Estado en la denominada “doctrina de móviles y finalidades”, según la cual sólo es posible pedir la anulación simple de actos administrativos generales o de algunos actos administrativos particulares, a pesar de que la disposición normativa no hacía distinción, contraviniendo el principio hermenéutico de que allí donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete, configurándose así una variante de lo que la teoría jurídica designa como “juegos metanormativos”. Para terminar se analiza la sentencia ulterior de la Corte Constitucional al respecto, donde en una posición bastante deferente hacia el legislador, el Tribunal constitucional colombiano bendice la implantación de la doctrina en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ABSTRACT

The present article analyzes the weight that has the jurisprudence in Colombia, addressing a controversy in jurisprudence and doctrine, in what legal theory calls “legal realism” and that the Colombian Constitutional Court, following Zagrebelsky, has called “living law” on having studied the constitutionality of a jurisprudence elaborated from the years 60’s for the State council in called “doctrine of mobiles and purposes”. According to which it is only possible to ask for the simple cancellation of administrative general acts or of some administrative particular acts, in spite of the fact that the normative disposition was not doing distinction, infringing the hermeneutic a principle. Finally, the subsequent constitutional ruling of the Constitutional Court is analyzed, where, in a rather deferential position towards the legislator, the Colombian Constitutional Court blesses the implementation of the doctrine in the new Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la entrada en vigencia de la constitución de 1991 y la consecuente creación de la Corte Constitucional como “guardiana de la Constitución”, se han suscitado varios enfrentamientos denominados por los medios como “choque de trenes”, con las otras altas cortes, principalmente con la Corte Suprema de Justicia, que hasta el 91 era la que realizaba el control de constitucionalidad ahora conferido a la Corte Constitucional, y con el Consejo de Estado, el cual tiene un control de constitucionalidad residual², esto es, en los casos no consagrados expresamente en la Constitución.

Se nos ha vendido la idea de un *rule of law* o Estado de Derecho, donde “los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”³, pero que ocultan una serie de *juegos jurídicos metanormativos* que lo que en últimas hacen es darle un ropaje jurídico a posiciones con un trasfondo de intereses políticos y/o económicos, pues como lo devela Capella,

El juego se basa en la necesidad o la conveniencia de determinados comportamientos estatales para los sometidos al derecho. La autoridad puede condicionar tales comportamientos suyos, percibidos –digamos, siempre en términos relativos– como «bienes», esto es, como convenientes o necesarios para los sometidos a la autoridad, a la producción de ciertos comportamientos de los sometidos, o lo que viene a ser lo mismo, a la materialización por ellos de determinados resultados (Capella, 1999: 123).

En el presente ensayo abordaremos la manipulación jurídica que hacen las altas cortes en Colombia, en particular el Consejo de Estado, el cual desde 1961 y hasta hace poco, ha venido haciendo una serie de juegos jurídicos metanormativos jurisdiccionales, particularmente la denominada «doctrina de móviles y finalidades» que “incluye pues una actividad hermenéutica jurídica: para decidir es preciso interpretar el derecho existente (y como se verá, no solamente el derecho: también se interpretan o «reconstruyen», los hechos relevantes para el caso”⁴, que en la situación del Consejo de Estado es aún peor, pues no interpretan hechos, sino que van más allá: presienten, adivinan cuáles son las intenciones del demandante, a pesar de que las pretensiones de la demanda son otras y no hay lugar a algo semejante. Teniendo en cuenta la anterior afirmación, intentaré probar que la Corte Constitucional –al menos en este caso de la doctrina de móviles y finalidades–, solía tener una perspectiva realista, mientras que el Consejo de Estado aplica una jurisprudencia de intereses.

Siguiendo a Pérez Luño, creemos que el realismo jurídico no es una escuela jurídica, ya que:

“en realidad, los seguidores de esta tendencia más que crear una nueva escuela jurídica, lo que defienden es un método distinto y original de enfocar los problemas jurídicos. Según dicho método, los principales factores jurídicos a tener en cuenta son los relacionados con la aplicación efectiva del derecho en los tribunales, considerando a este respecto que las normas o reglas jurídicas ejercen una influencia relativamente pequeña sobre las decisiones de los jueces y que, en cambio, debía

2. Constitución Política de Colombia. Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: () 2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

3. Así, por ejemplo el artículo 230 de la Constitución Política de Colombia.

4. Ibidem, 126.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

subrayarse la importancia de otros factores, como el carácter y bagaje cultural de los jueces, sus debilidades, aborrecimientos, sus prejuicios, sus opiniones e instintos heredados, su condición u origen social e incluso, hasta su estado de salud." (Pérez Luño, 2004: 95)

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Para el realismo jurídico, "el derecho se reduce al comportamiento efectivo de ciertas autoridades jurídicas, en particular de los jueces, que crean el derecho por medio de las decisiones que adoptan" (Ost, 2001: 121), esto tiene consecuencias, entre ellas, la sustitución del concepto de derecho por el de interés (Llewellyn, 1973: 729).

El realismo jurídico, no es exclusivo de los Estados Unidos de América ni de los países escandinavos, sino que también se da en el trópico, sólo que de una forma solapada, tanto en el Consejo de Estado como en la Corte Constitucional colombiana, pues como se verá, el primero lo hace para eludir casos –y de paso, negando el derecho de acceso a la justicia–, mientras que la segunda antaño lo hacía para proteger dicho derecho fundamental violado, acuñando la expresión de la "doctrina del derecho viviente", a la que nos referiremos más adelante.

Según Pérez Luño, la jurisprudencia de intereses:

"va a considerar que las normas jurídicas son ante todo juicios de valor o pronunciamientos acerca de cuál de los intereses contrapuestos en una controversia jurídica debe prevalecer, bien se trate de los intereses de una de las partes, de un tercero, o de la comunidad en su conjunto. Es decir, que el derecho sirve ante todo para resolver esos conflictos de intereses, de manera que, al analizarlo, lo único que debe preocupar al jurista o al profesional del derecho es interpretar o averiguar cuál de esos intereses trata de escoger el legislador mediante una norma determinada ... esos fines o intereses que debe proteger la norma son definidos en un sentido muy amplio, con criterios más bien intuitivos que racionales" (Pérez Luño, 2004: 95).

II. PROBLEMA JURÍDICO

Este "choque de trenes" generó inseguridad jurídica en el común de los ciudadanos, y aún al interior de los poderes públicos, pues muchos no saben a quien acatar, si a la Corte Constitucional o a la Suprema, o al Consejo de Estado, ya que esta situación es relativamente nueva y se colige que las altas cortes están en el mismo nivel jerárquico.

El papel de los sistemas consiste en reducir la complejidad de los problemas planteados en el entorno, en el caso presente, la inseguridad jurídica provocada por el desconocimiento del Consejo de Estado, de la sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional, ha generado un desorden o caos institucional, que hace que el sistema jurídico canalice las expectativas, entendidas como los intereses perseguidos por los ciudadanos, frente al tema señalado (móviles y finalidades).

La Constitución establece que la Corte Constitucional es el órgano de cierre, en cuanto a interpretación constitucional (Art. 241 Constitución Política), y ente superior para determinar qué es o no Derecho, (binomio legal o ilegal).

Según nuestro criterio, al ser la Constitución la norma de normas y la Corte Constitucional su guardiana, sus sentencias prevalecen, pues no configuran jurisprudencia auxiliar sino doctrina constitucional, es decir, son un desarrollo de la Constitución misma.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**III. APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL: OBLIGATORIEDAD DE SUS DECISIONES**

Desde su aparición en la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional es la garante de la integridad y supremacía de la Constitución, mediante las facultades que aquella le asigna. El texto de la Constitución de 1991 caracteriza a Colombia como un Estado Social de Derecho en el cual deben respetarse los derechos de libertad, de igualdad, y adicionalmente los derechos sociales, económicos y culturales; por eso es aceptable que los jueces coadyuven a través de las decisiones plasmadas en sus sentencias a lograr la tan anhelada justicia social. En Colombia, buena parte de la jurisprudencia constitucional que desarrolla el Estado Social de Derecho cuenta con el apoyo del hombre común, que miraba con malos ojos la lenta operatividad de los juzgados ordinarios.

Se observa, en el desarrollo de la acción de tutela, el compromiso del juez en la solución de los problemas cotidianos de la persona, lo cual pone sobre el tapete los enfrentamientos entre la justicia y el derecho, el formalismo jurídico y el antiformalismo, la verdad y la validez de las decisiones judiciales. Así, a favor y en contra de la Corte Constitucional, se han pronunciado distintas corrientes doctrinarias.

Entre los argumentos positivos y en defensa del desarrollo jurisprudencial de la Corte constitucional, hay quienes estiman que en todos los casos, los tribunales que verifican la constitucionalidad de las leyes, cuando actúan, hacen uso de una competencia jurídica de indiscutible contenido y alcance político. Ello ocurre entre otras razones, por el carácter de los asuntos llevados a su consideración, por las consecuencias y repercusiones de sus sentencias, y porque el control de constitucionalidad se creó y organizó para que prevaleciera la voluntad del juez sobre la de unas instancias políticas de origen popular: el Congreso y el Gobierno, que normalmente concurren a la formación de la ley.

No obstante, quienes opinan acerca del posible desbordamiento (el gobierno de los Jueces), deben tener en cuenta que esos posibles excesos hacen parte de la esencia misma del sistema, constituyen uno de los riesgos, y obedecen a la necesidad de hacer prevalecer principios que ya no están vinculados a la soberanía de quien hace las leyes sino a nuestros imperativos políticos: evitar el abuso del poder, racionalizar y limitar su ejercicio, garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y libertades básicas, perfeccionar el Estado de derecho.

De la misma manera, quien interpreta la Constitución toma decisiones que tiene el valor de cosa juzgada y obliga a las autoridades y a los particulares, ejerce parte importante del poder político del Estado, y en la toma de estas decisiones juegan papel relevante los valores políticos de los jueces y su concepción del poder, la libertad, el estado y la sociedad, el Derecho, la Democracia y la autoridad.

Otros, por su parte entienden que las sentencias que la Corte dicta en ejercicio del control jurisdiccional son obligatorias, tienen fuerza de cosa juzgada constitucional, y ninguna autoridad puede reproducir el contenido material de las normas declaradas inexequibles por razones de fondo.

Así las cosas, la guarda de la Constitución supone que su interpretación sea uniforme, por lo cual, la que hace la Corte Constitucional es obligatoria para todos los jueces. Si así no fuera, “habría tantas constituciones como intérpretes” (SU- 640/98), interpretación no caprichosa ni arbitraria, porque se hace “en los estrictos y precisos términos” del artículo 241 de la Constitución.

No obstante, existen detractores del trabajo desarrollado por la Corte Constitucional, quienes consideran que al definir el Capítulo 4 del Título VIII de la Carta Política, que la

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

jurisdicción constitucional se ejerce por la Corte Constitucional, en virtud de la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución que le confía el artículo 240 de aquella, y que dicha guarda se asigna “en los estrictos y precisos términos de este artículo”; cuestionan cuáles son esos términos estrictos y precisos que enmarcan el ejercicio de la jurisdicción asignada a la Corte Constitucional, y si la Corte se ciñe efectivamente a esos términos.

A ese efecto, el artículo 241 de la Carta Política señala 10 hipótesis del ejercicio de control constitucional que le es propio a la Corte constitucional; todas ellas conducen a decisiones, salvo la que se menciona en el numeral 9, en el que se habla de revisión de decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos fundamentales, la cual debe hacerse conforme a la ley. Llama la atención, que respecto de los asuntos de que tratan los numerales 7, 8 y 10 del artículo en mención, se diga que las decisiones son definitivas, lo que no se afirma en los otros casos. Sin embargo, esos términos son los estrictos y precisos que anuncia la disposición, lo cual ha dado lugar a que la propia Corte se ocupe en varias de sus sentencias, de dilucidar la extensión de sus poderes y el alcance de sus fallos. En varias de ellas realiza los poderes de interpretación de la Constitución que invoca la Corte Constitucional, sus atribuciones para establecer distintas modalidades en el contenido de sus fallos, la posibilidad de diferir sus efectos o asignarles efectos ultra activos, retroactivos; el contenido y las variedades de la cosa juzgada constitucional, la fuerza vinculante de sus decisiones tanto en la parte resolutoria como en la motiva, la asimilación de las mismas el ordenamiento constitucional con miras a sujetar los poderes de las autoridades en todos los órdenes, o la instauración de la doctrina de los precedentes judiciales.

IV. LAS SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y SU ENFRENTAMIENTO CON LAS DEMÁS ALTAS CORTES ⁵

La lucha entre las jurisdicciones consiste en que mientras para los jueces comunes la jurisprudencia es mera fuente auxiliar tal y como se entiende en los sistemas neo-romanistas (tradicionalismo de fuentes), en la jurisdicción constitucional las sentencias constituyen precedente que, en primer lugar, obliga al mismo juez que lo expidió y en segundo, obliga a sus inferiores jerárquicos.

Varias sentencias de la Corte Constitucional en los años 1999 y 2000 ratifican la línea jurisprudencial que se viene exponiendo. En ellas (SU- 640/98, SU-168/99, T- 009/00 y T- 068/00) la Corte ha insistido en la fuerza precedencial de sus fallos. Esta fuerza se impone incluso frente a interpretaciones alternativas de textos constitucionales que pueden tener alguna otra de las altas cortes nacionales. En un fuerte enfrentamiento con el Consejo de Estado, este Tribunal sostenía que los períodos de los alcaldes eran “institucionales” (esto es, los reemplazantes elegidos popularmente recibían el encargo de terminar el período restante del alcalde originalmente recibido), mientras que para la Corte Constitucional el período de un alcalde elegido popularmente era siempre “personal”, esto es, se extendía al período constitucional regular de tres años contados desde el día de la posesión del nuevo alcalde. La Corte Constitucional tuvo que insistir en dos sentencias de unificación (SU- 640/98 y SU- 168/99) en que su interpretación tenía autoridad prevalente y que, por tanto, correspondía al Consejo de Estado acomodarse a ella. En consecuencia, dice la Corte, las sentencias del Consejo de Estado en contravía de la jurisprudencia Constitucional constituyen “vías de hecho” por violación de la cosa juzgada constitucional. El error fundamental del Consejo de

5. En este punto me permito transcribir abundantemente a (López Medina, 2006:67 y ss).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Estado, según la Corte, es creer que en la sentencias de constitucionalidad sólo obliga la parte resolutive de las mismas pero no la doctrina de la parte motiva.

La Corte Constitucional corrige esta postura y afirma que los jueces tienen la obligación de obedecer la *ratio decidendi* del fallo. Para el Consejo de Estado las sentencias C-011/94, C-586/95 y C-488/97 solo hacían unas declaraciones de exequibilidad o inexecutable sin que se llegase a comprometer la interpretación constitucional del Consejo. En la sentencia SU-640/98 la Corte Constitucional rechazó la posición asumida por el Consejo de Estado. Al respecto manifestó que dada su calidad de intérprete auténtica de la Constitución y de organismo encargado de actualizar la voluntad del constituyente, de sus decisiones obligaba tanto la parte resolutive como la *ratio decidendi* del fallo, es decir, las fracciones de la parte motiva que estuvieran en íntima relación con la parte resolutive de la sentencia.

Este sostenido enfrentamiento de autoridad con el Consejo de Estado y posteriormente uno con el Consejo Superior de la Judicatura, han llevado a la Corte Constitucional a enunciar de manera muy fuerte la autoridad de sus precedentes constitucionales, dejando en claro que las pautas de interpretación constitucional, deben ser acatadas, en la medida de que no constituyen simples postulados alternativos, para los funcionarios judiciales.

“La interpretación que lleva a cabo la Corte no es externa al texto de la Carta, como que esta demanda de la misma para poder actualizarse en el espacio y en el tiempo históricos. Las sentencias de la Corte Constitucional, en este sentido, por ministerio de la propia Constitución, son fuentes obligatorias para discernir cabalmente su sentido. (...) la interpretación de la Corte Constitucional, a diferencia de la jurisprudencia de los demás jueces, en cuanto desentraña el significado de la Constitución, no puede tener valor opcional o puramente ilustrativo, puesto que sirve de vínculo insustituible para que ella adquiera status activo de norma de normas y como tal se constituya en el vértice y al mismo tiempo en el eje del entero ordenamiento jurídico.”⁶

En la sentencia T- 068/00 la Corte cita, sin esconder su irritación, un párrafo de una sentencia de la Sala Jurisdiccional- Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, donde se lee:

“... es suficientemente conocido que las sentencias de tutela sólo producen efectos inter partes. Ciertamente que la Corte Constitucional, para evitar especialmente que se fallen hechos similares en distinta forma por sus salas de tutela, inventó el instituto de las llamadas “Sentencias de Unificación”. Y cierto es, igualmente, que, según parece, la Corte considera que esas sentencias obligan no sólo a sus miembros sino a todas las autoridades del país (...) otro aspecto de esta cuestión se relaciona con la seguridad jurídica: el instituto de la tutela acabó con esa seguridad, que consiste en que los fallos definitivos de los jueces o las corporaciones judiciales, ponen punto final a los pleitos. Ahora ese punto final sólo lo ponen las sentencias de tutela. Mientras tanto, todos los fallos judiciales están en interinidad, son cosa juzgada pero no definitiva, sino interina.” (López Medina, 2006: 69)

El párrafo del Consejo Superior muestra la resistencia de la cultura jurídica nacional frente a un mecanismo de disciplina jurisprudencial. Tal mecanismo, fundado en el valor

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de la igualdad de trato jurídico, existe en la jurisprudencia constitucional de manera clara por lo menos desde 1995 y como se acaba de ver, es todavía fuertemente resistido por las otras altas cortes.

La Corte Constitucional procedió a aclarar varios malentendidos expresados en la opinión del Consejo Superior y señaló en primer lugar que aunque las sentencias de unificación tienen el valor ampliado en consideración a que se obtienen por parte de la Sala Plena, el valor del precedente se aplica a toda sentencia de la Corte Constitucional, bien sea del tipo C-, T-, o del tipo "SU-". En la jurisprudencia constitucional existen sentencias en las que se ha declarado la violación de la doctrina constitucional vigente en cualquiera de este tipo de sentencias; por consiguiente, afirma la Corporación, que no es necesario que un precedente sea tomado obligatoriamente de una sentencia de unificación. En segundo lugar, insiste la Corte en que las sentencias de tutela no tienen un simple valor *inter partes* sino que obligan como doctrina vigente para casos análogos por sus hechos o circunstancias.

De la obligatoriedad del precedente (luego precisada por la Corte en pleno en la C-037/96), queda claro que la doctrina de la Corte es obligatoria en el sentido de que:

“es razonable exigir, en aras del principio de igualdad en la aplicación de la ley, que los jueces y funcionarios que consideren autónomamente que deben apartarse de la línea jurisprudencial trazada por las altas cortes, que lo hagan, pero siempre que justifiquen de manera suficiente y adecuada su decisión, pues de lo contrario, estarían infringiendo el principio de igualdad.”

Así mismo, posteriormente, en la C-739 de 2001, sin que hubiera confrontación con la Corte Suprema, la Corte Constitucional expresó: “...la cosa juzgada y la doctrina constitucional son de obligatorio cumplimiento, no sólo por la Corte Suprema de Justicia, como máximo tribunal de la justicia ordinaria, sino por cada uno de los jueces que conforman dicha jurisdicción.”

Así las cosas, los conflictos presentados entre la Corte Constitucional y las demás altas cortes derivan de la resistencia que origina el hecho de que la jurisprudencia de la Corte Constitucional sea de obligatorio cumplimiento y constituya precedente para sus inferiores, y por la naturaleza de los temas analizados, se conviertan en fuente obligatoria de derecho, en tanto que las sentencias de otras cortes, si están en contravía de la jurisprudencia o “doctrina constitucional”, pueden incurrir en “vía de hecho”. (López León, 2004: 13)

Se ha dicho que el realismo jurídico sólo puede explicarse a la luz de un derecho judicial y no tiene cabida en un régimen de derecho legislado, con lo cual discrepamos y al igual que el profesor Plazas Vega, consideramos:

“Empero, tan simple afirmación no repara en que también en los sistemas de derecho judicial deben obrar según las reglas preexistentes, materializadas en los precedentes judiciales que tengan la condición de *casos vinculantes* o en las leyes que gobiernen determinados actos o instituciones. En la versión anglosajona del *common law*, con una organización jerárquica que aún en nuestros días gira alrededor de los precedentes judiciales, los jueces inferiores deben acatar y seguir los precedentes judiciales legados por sus superiores, e incluso los tribunales de la misma categoría están sujetos a los precedentes sentados por ellos mismos; y unos y otros, naturalmente deben acatar las leyes escritas que rijan para el caso. En la versión norteamericana, por su parte, no solo se impone la sujeción a los precedentes, sino que en no pocos estados de la Unión ha adquirido particular importancia la legislación escrita. A lo cual cabe agregar, con Mario Lozano que

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

los sistemas de derecho anglosajón y continental transitan caminos de encuentros cuya visibilidad es notoria: en el ámbito del *common law*, aumenta la importancia de la ley escrita; en el del derecho continental, se reconoce un papel de los jueces más creativo y menos mecánico.” (Plazas Vega, 2003: 60).

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**V. LA DOCTRINA DEL DERECHO VIVIENTE:
UNA PERSPECTIVA REALISTA**

A partir de la sentencia C-557/01⁷, la Corte Constitucional importa la “doctrina del derecho viviente”⁸, en el considerando 5.2.1 justifica que:

“Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada”

y especifica las condiciones bajo las cuales una interpretación debe ser tenida en cuenta en el juicio de constitucionalidad abstracto al decir:

“Con el fin de que el derecho viviente en la jurisprudencia se entienda conformado, se deben cumplir varios requisitos que muestren la existencia de una orientación jurisprudencial dominante, bien establecida. Entre ellos, son requisitos sine qua non los siguientes: (1.) la interpretación judicial debe ser consistente, así no sea idéntica y uniforme (si existen contradicciones o divergencias significativas, no puede hablarse de un sentido normativo generalmente acogido sino de controversias jurisprudenciales); (2.) en segundo lugar, la interpretación judicial debe estar consolidada: un solo fallo, salvo circunstancias especiales, resultaría insuficiente para apreciar si una interpretación determinada se ha extendido dentro de la correspondiente jurisdicción; y, (3.) la interpretación judicial debe ser relevante para fijar el significado de la norma objeto de control o para determinar los alcances y efectos de la parte demandada de una norma. La opinión de los doctrinantes puede ser valiosa para fijar el significado de una norma, pero no basta por sí sola para que se configure un derecho viviente. Los requisitos mencionados anteriormente son también aplicables para apreciar el valor de la doctrina. Sin embargo, a ellos debe agregarse un elemento cuantitativo y otro cualitativo: en cuanto al primero, no es lo mismo la opinión de un ensayista que la coincidencia entre las tesis de muchos tratadistas; para que pueda ayudar a conformar un derecho viviente la interpretación de los doctrinantes debe estar suficientemente expandida; en cuanto a lo segundo, la autoridad académica del doctrinante naturalmente le confiere un valor especial.”⁹

7. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

8. Aunque la sentencia de la Corte Constitucional colombiana no lo menciona, creemos importante anotar que la figura se ha dado en varios países, siendo la Corte Constitucional italiana la pionera en utilizar esta figura jurídica, conocida allí como la doctrina del “diritto vivente”, fue mencionada preliminarmente en 1957 en el discurso del presidente de la Corporación, el Dr. Gaetano Azzariti sobre el primer año de funcionamiento de la Corte. Esta institución ha tenido defensores en distintas versiones y grandes contradictores, entre ellos Tulio Ascarelli y Vezio Crisafulli se cuentan entre los primeros y Francesco Carnelutti entre los segundos. Para ilustrar el tema del derecho viviente en Italia, véase La Doctrina del “Diritto Vivente” y la redefinición de las relaciones entre la Corte Constitucional y la Magistratura. (Martín de la Vega. 2003: 184 y ss.)

9. Considerando 5.2.3 de la sentencia C-557/01

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Esta doctrina se predica no sólo de la interpretación judicial, sino también de la interpretación de la ley efectuada por la administración pública¹⁰.

VI. “CHOQUE DE TRENES”: SENTENCIA C-426 DE 2002 VS. IJ- 030 DE 2003

En esta ocasión, el punto de discusión es en cuanto al artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (en adelante C.C.A.) y el alcance, o mejor, las restricciones que de este ha hecho el Consejo de Estado, al crear una doctrina denominada “Doctrina de los Móviles y Finalidades”. De la evolución y desarrollo que ha tenido la Teoría de los Móviles y Finalidades (también conocida como de motivos y Finalidades) desde su creación, se observan distintas posiciones al interior de las Secciones del Consejo de Estado, pues en ocasiones la decisión expresaba que la acción de nulidad procedía contra los actos de contenido particular y concreto sólo en los casos expresamente definidos por la ley¹¹, mientras que en otras oportunidades,¹² la decisión formulaba: “...nada impedirá, salvo que la ley expresamente lo prohíba, la procedencia de la acción de simple nulidad contra el acto de contenido particular, siempre que su nulidad no implique el restablecimiento de un derecho subjetivo para el administrado.” y que por dichas disparidades hermenéuticas jurisprudenciales, hubo la necesidad por parte de la Sala Plena del Consejo de Estado de unificar el criterio de la Corporación¹³, al exponer en su parte motiva:

“además de los casos expresamente previstos en la ley, la acción de simple nulidad también procede contra los actos particulares y concretos cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, es especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación.”

En virtud de la anterior consideración, el Consejo de Estado negaba todas las acciones de nulidad simple interpuestas contra actos de contenido concreto, alegando que contra éstos sólo procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, haciendo así una distinción que no está contemplada en el artículo 84, y negando el acceso a la justicia a quienes intentaban una acción de nulidad simple, luego de transcurridos los 4 meses contemplados para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, así no se pretendiera que fuera restablecido derecho alguno, agregando que esto sólo procedería en casos de gran interés social y con un móvil netamente patriótico. En la sentencia C- 426/02, la Corte considera que esto es una interpretación errónea por parte del Consejo de Estado, ya que ningún juez puede hacer una interpretación judicial “*Ex Proprio Iure*”, porque de ser así, el intérprete se estaría sobreponiendo al legislador, en palabras de la Corte:

10. Cfr. Sentencias C-1093 de 2003, C- 183 de 2016

11. C.E. Sección 1ª, Agosto 2 de 1990, Consejero Ponente: Dr. Pablo Cáceres Corrales, expediente 1482.

12. C.E. Sección 3ª, Abril 18 de 1996, C.P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo, expediente 9899.

13. C.E. Sala Plena, Octubre 29 de 1996, C.P. Dr. Daniel Suárez Hernández, Exp. S- 404, “caso Cusiana”.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

7.16. *Así las cosas, independientemente de las tesis que hayan sido expuestas en el seno del máximo órgano de la jurisdicción administrativa para delimitar la procedencia de la acción de nulidad contra actos de contenido particular, la formulación y exigencia de requisitos adicionales no contenidos en el texto de la norma acusada ni derivados de su verdadero espíritu y alcance, representan, sin lugar a dudas, una carga ilegítima para los administrados que afecta y restringe de manera grave el ejercicio de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y al debido proceso, pues, ... el intérprete no puede hacer decir a las normas lo que éstas no dicen, mucho menos si el sentido que les atribuye excede su verdadero contenido y no se ajusta al texto de la Constitución Política.*

La Corte Constitucional no se limitó a hacer una mera confrontación exegética de la norma demandada con la Carta, sino que observando el derecho realmente aplicado por la autoridad judicial responsable (derecho viviente), hace un recuento histórico del contencioso de nulidad desde la ley 130 de 1913, hasta nuestros días, adujo que “en un Estado de Derecho no pueden subsistir aplicaciones normativas irrazonables que desborden el marco jurídico que fija la Constitución ... el principio de prevalencia o supremacía de la Carta, contenido en el artículo 4º Superior, se hace extensivo tanto al tenor literal de la ley como al significado abstracto y real fijado por la autoridad judicial responsable –derecho viviente–, ya que en un Estado de Derecho no pueden subsistir aplicaciones normativas irrazonables que desborden el marco jurídico que fija la Constitución. Así mismo, apostilla que:

integrar los conceptos de antiformalismo e interpretación conforme a la garantía consagrada en el artículo 229 de la Carta, en manera alguna busca desconocer o debilitar el papel protagónico que cumplen las reglas de procedimiento en la ordenación y preservación del derecho de acceso a la justicia, ni contrariar el amplio margen de interpretación que el propio orden jurídico le reconoce a las autoridades judiciales para el logro de sus funciones públicas. Por su intermedio, lo que se pretende es armonizar y racionalizar el ejercicio de tales prerrogativas, evitando que los criterios de aplicación de la ley, excesivamente formalistas, en cierta medida injustificados o contrarios al espíritu o finalidad de las normas aplicables, puedan convertirse en un obstáculo insuperable que terminen por hacer nugatorio el precitado derecho a la protección judicial y, por su intermedio, el desconocimiento de valores superiores como la igualdad de trato, la libertad y el debido proceso.¹⁴

Para concluir finalmente que la simple nulidad procede contra todos los actos, ya que la norma no hace distinción entre si procede contra unos actos y contra otros no (de contenido general y de contenido particular), cuando la pretensión es tutelar el orden jurídico, lo contrario sería denegar el acceso a la justicia.

A *contrario sensu*, en la sentencia IJ- 030/03, el Consejo de Estado hace también un recuento histórico del tema, para luego referirse a los alcances de la sentencia C-426/02 de la Corte Constitucional, calificando su *ratio decidendi* de mera “opinión”, arguyendo que en un Estado Social de Derecho no puede existir un órgano con competencia ilimitada, que es el congreso quien determina dichas competencias, que la Corte trasladó su competencia a una materia no prevista por la Constitución, desconociendo el artículo 230 de la Carta, el cual consagra que los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, y que la Corte no tiene competencia exclusiva en control constitucional, además de convertir algo de única instancia en de dos instancias, eliminando el término de caducidad.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Aunque se argumente por una parte la superioridad de la Corte Constitucional en los pronunciamientos de constitucionalidad de las normas jurídicas, y por otra parte, el desconocimiento de las causales que señala expresamente el artículo 84 del C.C.A., si se aplica el criterio establecido por el Consejo de Estado, se inadmitirán las demandas que persigan el control de legalidad de actos administrativos de carácter particular y concreto.

Esta hipótesis representa un claro desconocimiento del artículo 243 de la Carta Política que consagra:

“los fallos que la corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

De esta lectura, se desprende que el Consejo de Estado, aún cuando es la máxima corporación de lo contencioso administrativo, no puede desconocer en su condición de operador jurídico, los pronunciamientos de constitucionalidad que realice la Corte Constitucional.

Si ello sucediera, cómo se puede entonces restablecer el orden jurídico afectado por un acto de contenido particular y concreto, cuando el caso específico no se encuentre señalado en la ley, ni tampoco comporte un especial interés de tal naturaleza e importancia que se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional, y de innegable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos, si pasados los cuatro (4) meses de que habla el artículo 136 C.C.A., no se intentó en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

VII. LEGISLACIÓN Y PROVIDENCIA ULTERIORES: ¿DESCONOCIMIENTO AL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL?

El Código contencioso administrativo vigente hasta el 1 julio de 2012 fue derogado por la ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), el Consejo de Estado, en forma empecinada recogió en el artículo 137 de dicha ley¹⁵, las restricciones elaboradas en su doctrina de móviles y finalidades¹⁶ –en un intento por obviar la cosa juzgada constitucional–, en algo que el

15. Cfr. “Teoría de los Móviles y Finalidades y su influencia en el Nuevo Código Contencioso”. En *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*, Bertha Lucía Ramírez de Páez, Consejo de Estado y Banco de la República, pp. 163 – 172 disponible en http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2012id/INST_DEL_DER_ADMIN.pdf consultado el 17 de junio de 2017.

16. Ley 1437. Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro. Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

profesor Néstor Raúl Sánchez Baptista concluye sigue siendo inconstitucional, considerando que “todo parece indicar que el contencioso de anulación no admite restricción alguna sin chocar en alguna medida con la normativa constitucional”¹⁷.

Asimismo es pertinente tener en cuenta lo resuelto por la Corte al estudiar una demanda de inconstitucionalidad parcial sobre el artículo 10 del CPACA¹⁸ –en el cual doctrinantes como Manuel Quinche consideran que se intentó reducir el precedente constitucional a las sentencias de unificación del Consejo de Estado (Quinche Ramírez, 2014: 88 y ss)–, declarándolo exequible:

*en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.*¹⁹

Aunque el presente escrito versa sobre el caso de Colombia, no sobra algo de derecho comparado. Zagrebelsky refiere unas prácticas –a propósito del realismo judicial que se suscitan en Italia–, que a pesar de ser muy distinto por tener este país un control constitucional concentrado, lo ocurrido allá es muy parecido al mencionado caso colombiano; nos permitimos citar *in extenso*:

Al referirse al derecho viviente, la Corte Constitucional renuncia a interrogarse sobre cuál sea la interpretación de la ley sometida a control de constitucionalidad y se remite a la de los jueces y, en particular, a la Corte de Casación. Esto representa un homenaje a los poderes interpretativos de esta última, a la cual, según la tradición francesa que vale también en Italia, se reconoce la tarea de asegurar la “correcta” y “uniforme” interpretación de la ley. Pero, sobre todo (y ésta ha sido la razón práctica para elaborar la teoría del derecho viviente), de esta forma se pueden evitar los conflictos interpretativos. En el pasado sucedía que la Corte Constitucional, sobre la base de una determinada interpretación de la ley compatible con la Constitución, rechazaba la cuestión de constitucionalidad mediante una sentencia interpretativa desestimatoria, pero que los jueces, con la Casación a la cabeza, reivindicando la plenitud de sus poderes interpretativos, insistían en una interpretación distinta, no compatible con la Constitución y, sobre la base de esa interpretación, propusieran y repropusieran la misma cuestión a la Corte. La teoría del derecho viviente señala que la Corte hace propia la interpretación jurisprudencial dominante y controla la legitimidad de la ley sobre esa base. Ahora bien, si la ley es incompatible con la Constitución en esa interpretación, se dará lugar a una sentencia de inconstitucionalidad a la cual los jueces están obligados a allanarse. (Zagrebelsky, 2010: 437)

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

17. Para mayores detalles, ver su artículo “La Nulidad como medio de control en la ley 1437 de 2011 ¿una nueva inconstitucionalidad? Disponible en <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/viewFile/59/pdf> consultado el 29 de abril de 2017.

18. Ley 1437. Artículo 10. *Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.* Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

19. Sentencia C-634 de 2011 M.P.: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Ante la evidente incorporación de la “doctrina de los móviles y finalidades” y la consecuente violación de la cosa juzgada material constitucional, la disposición anterior fue demanda ante la Corte Constitucional, que mediante sentencia C-259 de 2015 declaró exequibles todos los apartes atacados, usando una vez más como comodín “el carácter dinámico de la Constitución o entender su interpretación como un texto viviente. En ese orden de ideas, si lo que decide la Corte es volver a efectuar un análisis de fondo de la disposición previamente declarada exequible, (...) se le exige justificar las razones por las cuales se aparta de la cosa juzgada, asumiendo la carga argumentativa de justificar con “razones poderosas”, el cambio de jurisprudencia”, pasando del antiformalismo e interpretación conforme de la C-426/02 a un formalismo rayano en lo decimonónico, ya que retrocede al desconocer la distinción entre disposición y norma, asunto que esa Corporación ya había reconocido en sentencias anteriores²⁰, con el fin de apuntalar el proferimiento de sus sentencias interpretativas, a propósito de la responsabilidad administrativa estatal.

Coincidimos con el profesor Abraham Sánchez Sánchez, quien concluye que:

Son suficientes las anteriores referencias para concluir que, según el entendimiento de la Corporación, la doctrina constitucional no incluye las motivaciones referentes a las disposiciones legales analizadas por la Corte y que, por lo tanto, la obligatoriedad propia del concepto de fuerza vinculante se contrae a las consideraciones relativas a la Constitución sin extenderse a las que se haga con el propósito de fijar el sentido y alcance de los preceptos legales enjuiciados. Así se deduce también de la manera como la Corte ha abordado el tema de los debates hermenéuticos referentes a disposiciones legales en sede de control de constitucionalidad, pues aunque considera que el juicio de constitucionalidad “no es posible si no se establece previamente el significado de la norma legal, por lo cual ningún tribunal constitucional puede eludir la interpretación de las normas legales”²¹, expresamente se ha preguntado hasta qué punto puede ella misma determinar “con fuerza de cosa juzgada constitucional, el sentido de una norma legal”²².

El interrogante por sí solo deja ver que, a juicio de la Corte, la fuerza especial de las motivaciones de ordinario atañe a las consideraciones referentes a las disposiciones constitucionales directamente relacionadas con la parte resolutoria y que si las consideraciones sobre los preceptos legales controlados llegaran a tener alguna obligatoriedad, ésta les correspondería de manera excepcional. En efecto, ha apuntado la Corte que la Constitución establece una separación entre la jurisdicción constitucional y las otras jurisdicciones, debido a lo cual, debido a lo cual, no le toca a ella entrar a definir debates sobre los alcances de las normas legales, ya que tal tarea corresponde a los jueces ordinarios que, al tenor de la Constitución, están sometidos únicamente al imperio de la ley”. En este campo, entonces, la “regla general” enseña que la Corte no puede “establecer cuál es el sentido autorizado a normas legales”²³. (Sánchez, 2005:410)

Sin embargo, en sentir de la Corte, la regla general se ve matizada por el carácter relacional del juicio de constitucionalidad que impone interpretar las leyes acusadas, y por la condición suprema de la Constitución que, siendo base de todo el ordenamiento

20. Cfr. (Guastini. 1999:11), citado por la. Corte Constitucional, sentencia C-038 de 2006, donde también se mencionan otras en que ha acudido a esta distinción como la sentencia C-543 de 1996, sentencia C-1046 de 2001, sentencia C-100 de 1996, *inter alia*.

21. Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-065 de 1997.

22. Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-496 de 1994.

23. *Ibidem*.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

positivo, se encuentra al alcance de los jueces ordinarios en el cumplimiento de sus funciones. Las anteriores matizaciones permiten “establecer algunos criterios sobre la manera como la Corte Constitucional debe, en ejercicio de su función de guarda de la integridad y supremacía de la Carta, avocar los debates hermenéuticos sobre normas legales” y, entonces, si todas las interpretaciones de la disposición legal se adaptan a la Carta, “debe la Corte limitarse a establecer la exequibilidad de la disposición controlada sin que pueda establecer, con fuerza de cosa juzgada constitucional, el sentido de la norma legal, ya que tal tarea corresponde a los jueces ordinarios”. Por el contrario, “si todas las interpretaciones de la disposición legal acusada desconocen la Constitución, entonces debe la Corte simplemente retirar la norma del ordenamiento jurídico” y cuando algunas de las interpretaciones quebrantan la Carta y otras la respetan, la Corte puede valerse de una sentencia interpretativa para indicar cuáles sentidos se preservan y cuáles se desechan”. (Sánchez, 2005:411)

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN

La renacida “doctrina de los móviles y finalidades” del Consejo de Estado implica prejuizgamiento, exigiendo un juicio jurídico de valor, –evidenciando su sintonía con la jurisprudencia de intereses–, pues como meridianamente argumenta el Dr. Félix Hoyos Lemus, demandante en la sentencia C-426/02:

“La doctrina de los móviles y finalidades obliga a los jueces a auscultar lo más profundo de la mente del actor para descubrir si está incoando la acción de simple nulidad por mero patriotismo o está tramando el restablecimiento disimulado de su derecho personal, para admitirla en el primer caso o inadmitirla en el segundo, cuando la litis aún no se ha trabado. Esta postura implica el prejuizgamiento que es, igualmente una forma de limitar el acceso a la justicia y entorpecer el derecho a la defensa...”

La posible vía para los ciudadanos que intenten una acción de simple nulidad contra un acto administrativo particular y concreto, sería intentar la acción de tutela para reclamar la protección inmediata al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Carta, así como el derecho que tiene toda persona para acceder a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política, y de contera incurrir en una vía de hecho, por desconocer el contenido de lo decidido en la C-426/02, como ocurrió en la Sentencia T- 836 de 2004, caso en el cual los derechos conculcados fueron amparados.

No obstante la contundencia de los argumentos aquí presentados, no faltan quienes desde la academia, y con un formalismo recalitrante defienden la posición del Consejo de Estado, diciendo con desdén:

“Un equívoco en el que incurrió la Corte Constitucional y que llevó a que la jurisprudencia del Consejo de Estado desvirtuara uno por uno sus argumentos, fue querer acercarse al estudio de una figura propia del derecho administrativo, tal como lo es la acción de nulidad, desligándola totalmente de la teoría del acto administrativo, ello sale a relucir en todos los argumentos que esboza el Consejo de Estado para demostrar la fragilidad en que se encontraba sustentada la posición de la Corte; querer sobreponer la vía de hecho al principio de legalidad que debe sustentar la actuación de la administración y que es un imperativo constitucional, es muestra de la fragilidad de los argumentos de la Corte” (Morales Trujillo, 2005: 271).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Aunque hay quienes opinan acerca del posible desbordamiento o “argumento contramayoritario”²⁴ (también conocido como “el gobierno de los Jueces”), deben tener en cuenta que esos posibles excesos hacen parte de la esencia misma del sistema, constituyen uno de los riesgos²⁵, y obedecen a la necesidad de hacer prevalecer principios que ya no están vinculados a la soberanía de quien hace las leyes sino a nuestros imperativos políticos: evitar el abuso del poder, racionalizar y limitar su ejercicio, garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y libertades básicas, perfeccionar el Estado de derecho²⁶.

A propósito de antiformalismo, los malos trasplantes de las Teorías Transnacionales del Derecho no son exclusivas de los países latinoamericanos, en Estados Unidos también se dieron, en palabras de Duncan Kennedy:

“Dos ejemplos de los Estados Unidos pueden ser útiles en este punto. Autores estadounidenses de finales del siglo diecinueve se apropiaron de la teoría jurídica conceptualista de la Europa del siglo diecinueve y la desplegaron produciendo efectos dramáticos en derecho público, y particularmente en discusiones sobre federalismo y derechos individuales contra el estado; en este último caso, además, saturaron las ideas originales con pensamiento iusnaturalista. Nada podría estar más lejos del espíritu de las fuentes. Segundo, cuando los juristas sociológicos de los Estados Unidos (Pound et al.) se apropiaron del antiformalismo francés, ignoraron las restricciones que estas teorías tenían originalmente en una cultura francesa dominada por el Código; asimismo ignoraron los fuertes matices iusnaturalistas presentes en las obras de los autores antiformalistas franceses como Gény, Josserand y Gounod. Despojadas de su contexto, las doctrinas francesas se volvieron más radicales de lo que sus autores originalmente habían previsto en Francia...” (Kennedy, 2003).

Terminando estas líneas, resulta interesante la confesión de Zagrebelsky, de que en no pocas ocasiones, la forma más fácil de llegar al consenso es para eludir su labor, buscando cualquier excusa para inadmitir una demanda, convirtiéndose el proceso constitucional en una carrera de obstáculos, afirmando que ante las dificultades, el Tribunal busque la vía de superarlas, sin afrontarlas (Zagrebelsky, 2008: 70). Finaliza sosteniendo que los jueces son juzgados, criticados, pero que finalmente lo que se espera de ellos es que actúen en Derecho y no contra Derecho, pues de lo contrario, la justicia constitucional se transformaría en una farsa constitucional, en un encubrimiento de la voluntad del más fuerte, burlándose de los más débiles que todavía mantuviesen su confianza. (Zagrebelsky, 2008: 106).

24. Alexander Bickel en su obra *The Least Dangerous Branch: the Supreme Court at the Bars of Politics*, acuñó esta expresión como de los más poderosos argumentos contruados en contra de la función de *Judicial Review* asumida por las Cortes; en Estados Unidos esta discusión es bicentennial.

25. Sobre ello, (Canosa Usera, 1988).

26. Para una excelente contextualización teórica sobre la objeción contramayoritaria, ver: (Bernal Pulido, 2007: 220 y ss), así como a (Ferrerres Comella, 1997:42).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL PULIDO, Carlos (2007), *Principio de proporcionalidad y Derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- BICKEL, Alexander (1962), *The Least Dangerous Branch: the Supreme Court at the Bars of Politics*. Yale University Press,
- CANOSA USERA, Rafael (1988), *Interpretación Constitucional y fórmula política*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- CAPELLA HERNÁNDEZ, Juan Ramón (1999), *Elementos de Análisis Jurídico*. Trotta. Madrid.
- FERRERES COMELLA, Víctor (1997) *Justicia Constitucional y Democracia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Jorge E. (2004), *Teoría de los Móviles y Finalidades en la Acción Pública de nulidad frente a las posiciones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado* (tesis de especialización en instituciones jurídico-procesales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- GUASTINI, Ricardo (1999), *Estudios sobre interpretación jurídica*, México, UNAM.
- KENNEDY, Duncan (2004), En Diego López Medina. “Prólogo” *Teoría impura del Derecho*. Legis, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de los Andes. Bogotá.
- KENNEDY, Duncan (2003), *Prólogo a la Teoría impura del Derecho de Diego López Medina*, XIX. Cambridge.
- LLEWELLYN, Karl (1934), “The Constitution as an Institution”, *Columbia Law Review*, vol. 34.
- LÓPEZ LEÓN, María (2004), *Teoría de los Móviles y Finalidades en la acción pública de nulidad frente a las posiciones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado y su incidencia sobre el derecho de libre acceso a la administración de justicia* (Tesis de especialización no publicada) Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo (2006), *El Derecho de los Jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*. 2ª Edición, Legis y Universidad de los Andes. Bogotá.
- MARTÍN DE LA VEGA, Augusto (2003), *La Sentencia constitucional en Italia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- MORALES TRUJILLO, Juan Felipe (2005), *Procedibilidad de la acción de nulidad contra actos administrativos de contenido particular*. En *V Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo: Los procesos ante las jurisdicciones constitucional y de lo contencioso administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- OST, François y Michel VAN DE KERCHOVE (2001), “Elementos para una Teoría Crítica del Derecho”, en *Revista de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales* de la Universidad Nacional de Colombia.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique (2004), *Teoría del Derecho: Una Concepción de la Experiencia Jurídica*. 3ª Edición, Tecnos. Madrid.
- PLAZAS VEGA, Mauricio (2003), *Ideas Políticas y Teoría del Derecho*. Temis. Bogotá.
- QUINCHE RAMÍREZ, Manuel (2014), *El Precedente judicial y sus reglas*. Legis. Bogotá.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- SÁNCHEZ SANCHEZ, Abraham (2005), *Sentencias interpretativas y control de constitucional en Colombia*. Edit. Ibáñez.
- ZAGREBELSKY, Gustavo (2008), *Principios y Votos. El Tribunal Constitucional y la Política*. Edit. Trotta.
- ----- (2010), “Realismo y concreción en el control de constitucionalidad. El caso de Italia”, en *El Canon Neoconstitucional*. Trotta.
- **Sentencias de la Corte Constitucional:** C- 011/94, C-083/95, C- 586/95, C- 037/96, C-199/97, C- 488/97, SU- 640/98, SU- 168/99, T-009/00, T-068/00, C-557/01, C- 739 de 2001, C- 426/02, C-1093 de 2003, T-836/04, C-634/11, C-259/15, C- 183 de 2016.
- **Sentencias del Consejo de Estado:** Sección 1ª expediente 1482/90; S-404/96; IJ- 030/03.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

CALIDAD DEMOCRÁTICA **CATALINA RUIZ-RICO RUIZ**

INFORME
PARLAMENTOS *GENDER-SENSITIVE* Y CALIDAD DEMOCRÁTICA
por Ignacio Álvarez Rodríguez

INFORME
LA VINCULACIÓN ENTRE RENDICIÓN DE CUENTAS
Y CALIDAD DEMOCRÁTICA
por José Luis Mateos Crespo

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

PARLAMENTOS *GENDER-SENSITIVE* Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

por **Ignacio Álvarez Rodríguez**

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional

Universidad de Valladolid (Campus de Segovia)

RESUMEN

El presente texto aborda uno de los aspectos más novedosos de la igualdad de género en el ámbito político y parlamentario, el denominado *principio gender-sensitive*. En primer término se estudia su concepto, sus caracteres y sus ámbitos de acción. En segundo lugar, se aplican tales parámetros a nuestros Parlamentos, tanto nacional como autonómicos, al objeto de saber si son o no *sensibles al género*.

ABSTRACT

The paper studies one of the newest goals in the field of political and parliamentary gender equality, the *gender-sensitive principle*. Firstly we study the definition of *gender-sensitive*, the main features and the scopes. Secondly, we apply those issues to our Parliaments, both the national parliament and the regional parliaments, in order to know if they are *gender-sensitive*.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

Es sabido que la calidad democrática va unida, entre otros factores, a una mayor y mejor participación femenina en las instituciones representativas (Aldeguez Cerdá, 2016); para lograrlo se han empleado diferentes herramientas y estrategias (Álvarez Rodríguez, 2012). Tales estrategias descansan en dos grandes pilares: las cuotas electorales y todo lo que va más allá de las cuotas electorales (Lena Krook, 2017a).

Las primeras se han analizado (Lena Krook, 2017a; Lena Krook, 2009; Dahlerup, 2006) desde los más variados prismas: la forma de implementación de los diversos modelos, sus características, los niveles de aplicación, o sus resultados (Delgado Sotillos, 2016; Santana; Aguilar; Coller; 2016; Espí Hernández, 2017).

Las estrategias que podríamos llamar *postcuotas* discurren por alguno (o varios) de los siguientes caminos. El primero es el de la financiación. El segundo es la lucha contra la violencia contra la mujer, específicamente en el ámbito político (Lena Krook, 2017b). El tercero es, precisamente, el ámbito de los Parlamentos sensibles al género, que serían aquéllos que cumplan con una serie de requisitos de funcionamiento interno: orden del día diferente (no a las sesiones por la tarde-noche); guarderías y/o acuerdos que provean tal servicio; códigos contra cualquier tipo de acoso sexual; empleo del lenguaje inclusivo y, en suma, de cualesquiera otros símbolos que ayuden a la causa (por ejemplo, las llamadas *bancadas femeninas*, agrupaciones de parlamentarias creadas dentro de cada Cámara para intentar canalizar los intereses de género. El fenómeno tiene especial relevancia en Latinoamérica, concretamente en Bolivia, Uruguay, Brasil, Colombia, y Perú; VVAA, 2008: 2 y ss).

En líneas generales podemos afirmar que una institución es sensible al género cuando “se entienden y tienen en cuenta los factores en los que se basa la discriminación y la exclusión de género, en las esferas público y privadas, centrándose específicamente en la desventaja estructural en las posiciones y roles de la mujer” (Šribar, 2015).

II. ¿QUÉ ES UN PARLAMENTO GENDER-SENSITIVE?

El primer criterio para conocer si un Parlamento es sensible al género, es saber si está compuesto paritariamente. El papel protagonista en este sentido lo han tenido indudablemente las cuotas electorales, medidas que comienzan a tomarse en los ochenta del pasado siglo y que han seguido, en líneas generales, una tendencia al alza (Vergé y Lombardo, 2017: 302). En España las cuotas electorales a nivel estatal se introdujeron hace diez años, con un balance que a día de hoy puede ser calificado de moderado éxito (Biglino Campos, 2015; y Álvarez Rodríguez, 2017).

Un segundo criterio tiene que ver con lo cualitativo. Debe tenerse en cuenta que un Parlamento *gender-sensitive* estará compuesto de grupos parlamentarios (partidos políticos) *gender-sensitive*, que a su vez estarán integrados por personas *gender-sensitive*. Existe una relación directa que, lógicamente, se cumple a la inversa: si no existen individuos sensibles a las cuestiones de género, tales cuestiones no formarán parte de las agendas y programas de los partidos políticos en los que militan, por lo que los Parlamentos resultantes tampoco lo serán. A partir de ahí, se identifican tres *inputs* para determinar si el Parlamento analizado es o no sensible al género. Primero, si las mujeres tienen las mismas oportunidades de influir en los procedimientos internos de trabajo de la Cámara. Segundo, si existen espacios para plantear/desentrañar los intereses femeninos y las preocupaciones aparejadas a los mismos. Tercero, si el Parlamento aprueba legislación *gender-sensitive* (Wägnerud, 2015: 2 y ss)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Ahondando en esta visión, para otros sectores doctrinales un Parlamento *gender-sensitive* se compone de cuatro requisitos. Primero, aceptar que la igualdad de género, vista como proceso vista como resultado, es una meta a alcanzar de la que son responsables el Parlamento como institución, y las personas y organizaciones que las integran (especialmente, los partidos políticos). Segundo, un Parlamento sensible al género se guía por políticas dominantes y marcos legales que permiten monitorizar sus logros en materia de igualdad de género, así como continuar con ellas o revisarlas para adoptar otras mejores. Tercero, ese Parlamento sensible al género institucionaliza el *mainstreaming* de género como principio vertebrador, para todo trabajo-reunión parlamentaria (Pleno, Comisiones, sesiones de control al Gobierno, etc), velando por asegurar que toda su actividad se someta al escrutinio de potenciales discriminaciones por razón de género, sea contra hombres o mujeres. Por último, un Parlamento sensible al género promueve una cultura de respeto a la mujer en general y a la parlamentaria como tal, en particular (Palmieri, S; 2016).

Para la Unión Interparlamentaria (Saldaña Díaz, 2014; Bardají Blasco, 2015), un Parlamento sensible al género es “aquel que responde a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres en lo que se refiere a sus estructuras, funcionamiento, métodos y tareas. Un parlamento sensible al género “elimina las barreras a la plena participación de las mujeres, y ofrece un ejemplo o modelo positivo a la sociedad en general” (UIP, 2011:7-8). Y el principal motor del cambio es la inclusión de mujeres. Así fue como, algún tiempo después, desarrolló tal conclusión mediante el postulado *gender-sensitive*. Para poder saber si estamos ante una institución inclusiva en este aspecto, debemos indagar sobre:

1. Promoción de la mujer a puestos parlamentarios clave (Presidencia/Vicepresidencia de la Cámara; membresía y liderazgo de los órganos de gobierno, etc).
2. Si se han aprobado Leyes de Igualdad de Género, así como si se han establecido procesos para monitorizar el cumplimiento de sus previsiones.
3. Conocer si existe una infraestructura dedicada a incorporar la perspectiva de la igualdad de género (por ejemplo, si existen o no Comisiones de Igualdad o Grupos Parlamentarios de Mujeres). En este ámbito, el desglose de datos por sexo es capital.
4. Contribución de los parlamentarios a la igualdad de género (entre otras medidas, se puede observar si apoyan/defienden dicho principio, o si existen modificaciones en los Reglamentos para que toda Comisión sea paritaria).
5. Políticas y procedimientos vigentes (distribución de espacios, de recursos, de despachos; saber si existen o no códigos de conducta en la Cámara).
6. Partidos políticos e igualdad de género: dado que estamos ante la principal forma de manifestación de la participación política, habría que estudiar qué papel juegan las mujeres dentro de los mismos (teniendo en cuenta que ellas participan sobre todo a través de las “Secciones”/“Áreas” femeninas).
7. La cultura e infraestructura parlamentaria (desde los baños, hasta los horarios de las sesiones, pasando por la posibilidad de delegar el voto en supuestos de maternidad y lactancia, así como la existencia o no de guarderías dentro del Hemiciclo).
8. Las condiciones laborales del personal parlamentario, que suelen ser funcionarios pero que también deben quedarse a trabajar en tanto en cuanto diputados y diputadas sigan desarrollando sus quehaceres en la Cámara.

En el año 2012 la institución puso en marcha un Plan de Acción, como guía de ayuda para que los Parlamentos adoptaran las medidas recomendadas (UIP, 2012). Dicha guía se compone de una serie de ámbitos de acción concretos, que coinciden con los principios señalados arriba y que servirán de instrumentos de análisis a continuación.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

III. ¿SON NUESTROS PARLAMENTOS *GENDER-SENSITIVE*?

Nuestros Parlamentos lo van siendo poco a poco¹. Veamos.

Ámbito de acción 1: Incrementar el número de mujeres en el parlamento y lograr una participación paritaria.

El primer ámbito de acción se está cumpliendo. Casi todas nuestras Cámaras tienen a día de hoy en torno al 40% de parlamentarias. Aunque hay disparidades elocuentes entre ellas, la paridad se abre paso. En el Congreso de los Diputados son el 39.9%, y en el Senado el 39.4%. Respecto al ámbito autonómico, tal y como muestran cifras oficiales, tras la celebración de elecciones autonómicas en Galicia y País Vasco en 2016, el porcentaje medio de mujeres en el conjunto de Asambleas es del 45,08%. Tan sólo 3 Comunidades Autónomas (Cantabria, Cataluña y Murcia) tienen un porcentaje de parlamentarias por debajo del cuarenta por ciento. En el resto de Comunidades, los porcentajes varían desde el 40% de Ceuta y Melilla, al 53,3% de Canarias y País Vasco. (INE, 2016: 409 y ss).

Ámbito de acción 2: Reforzar la legislación y las políticas relativas a la igualdad de género.

El segundo ámbito de acción observa de todo. Por un lado, las principales normas estatales se aprobaron hace años (*Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*; y *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*); las mismas no han sufrido apenas cambios. El único proyecto de ley que pretendía ahondar en el principio igualitario no fructificó (*Proyecto de Ley de Igualdad de Trato y No Discriminación, de 2011*). Respecto a los Parlamentos Autonómicos, se observan dos tendencias; por un lado, la modificación puntual de la legislación igualitaria allá donde ya había (*Ley 11/2016, de 15 de junio, por la que se modifica la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia*); por otro, la adopción de leyes de igualdad allá donde no existían (caso de Islas Baleares con su *Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres*). El volumen de las disposiciones de género ha conducido a que algunas Autonomías refundan las mismas (así, *Decreto Legislativo 2/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de igualdad*).

Ámbito de acción 3: Integrar la igualdad de los sexos en la labor del parlamento.

En lo que hace al Congreso de los Diputados, destacar dos aspectos. Uno, el desglose por razón de sexo de sus datos. Y dos, la creciente importancia de la Comisión de Igualdad, donde se observa una participación masiva de las diputadas (en torno al 75%). La segunda es que la participación de las mujeres en el resto de Comisiones es muy dispar. Cada vez forman parte en mayor número de las mismas, pero dependiendo de la Comisión en cuestión –dejando de lado la de Igualdad– su presencia llega a ser puramente simbólica. Siguiendo una tendencia consolidada, la participación de las diputadas se da mucho más en Comisiones relacionadas con ámbitos tradicionalmente relacionado con el cuidado, asistencia, y procura (Comisiones de Sanidad y Servicios Sociales, Empleo y Seguridad Social, y Cultura) que en Comisiones relacionadas con el *núcleo duro* del poder (Comisiones de Justicia, Defensa, Interior, Economía y Competitividad, y Presupuestos).

1. Todas las referencias que se citan a continuación se han extraído de las webs institucionales de los Parlamentos. Para el Parlamento nacional, www.congreso.es; y www.senado.es; para los Parlamentos autonómicos, se ha accedido a través de http://www.senado.es/web/conocersenado/biblioteca/dossieresareastematicas/detalle/index.html?id=webs_parlamentos. (Consultados el 15 de septiembre de 2017).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

En el Senado, destaca también la labor de la Comisión de Igualdad, donde se canalizan la mayor parte de los trabajos parlamentarios. En la presente Legislatura se han tramitado 19 iniciativas (11 mociones y 8 comparecencias). Y se encuentran en tramitación pendientes 28 iniciativas (6 mociones, 6 comparecencias, y 16 preguntas). Entre ellas se cuentan cuestiones relacionadas con modificaciones legislativas, con comparecencias de los titulares de los Ministerios considerados clave para la igualdad, o la creación de Ponencias de estudio (Ponencia de estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género, celebrando hasta 54 comparecencias de diferentes expertos en la materia). En lo que hace a los Parlamentos Autonómicos, casi todos están intentando mejorar el empoderamiento femenino. Por ejemplo, las Cortes Valencianas, cuyo Reglamento establece que todos los órganos de la Cámara deberán ser paritarios². En el mismo sentido, el Parlamento andaluz y extremeño³. Respecto a esta última debe destacarse la modificación más o menos reciente para adoptar un lenguaje inclusivo⁴. Otras, aunque no hayan tomado medidas específicamente referidas al ámbito parlamentario, tienen la cobertura para adoptar acciones en este sentido que otorga la normativa de igualdad autonómica. Un buen ejemplo es el de la Ley de Igualdad del País Vasco de 2005 y modificada en 2011.

Ámbito de acción 4: Instaurar una infraestructura y una cultura parlamentarias sensibles al género o mejorarlas.

Sobre este ámbito decir que en la presente Legislatura lo que parecía un acuerdo cerrado para adelantar el horario de las sesiones plenarias no fue, al final, llevado a cabo. Y aunque es competencia de la Presidencia fijar el mismo, la búsqueda del consenso que no llegó ha frustrado los buenos deseos⁵. No cabe olvidar que, como Parlamento moderno que es, nuestro Congreso se estructura en torno a los grupos parlamentarios, por lo que la infraestructura y cultura de igualdad pasará en buena medida por ellos. Una fuente de inspiración no desdeñable serían los Protocolos frente al acoso y al acoso sexual de la Administración General del Estado⁶. En lo que hace a medidas concretas más allá de estas, si acaso destacar la adoptada en sesión de 6 de junio de 2017 por la Comisión de Igualdad del Senado (donde se acordaron, entre otras

2. Artículo 3 del Reglamento de las Cortes Valencianas: “Les Corts aplicarán en todas sus actuaciones y actividades una política de igualdad de hombres y mujeres de forma transversal. Los órganos de la cámara deberán contar con una composición paritaria de hombres y mujeres mediante los mecanismos que prevé el presente reglamento”.

3. Respecto a Andalucía, el artículo 107 del Estatuto de Autonomía establece que “En los nombramientos y designaciones de instituciones y órganos que corresponda efectuar al Parlamento de Andalucía regirá el principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres”; disposición que se ha completado con la *Resolución de la Presidencia, de 28 de marzo de 2007, sobre adecuación de los nombramientos y designaciones que efectúe el Parlamento de Andalucía al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres*, cuya disposición adicional puntualiza que: “será de aplicación a la Mesa del Parlamento de Andalucía. En las Comisiones y en sus respectivas Mesas el cómputo de presencia de cada uno de los sexos se realizará tomando en cuenta su representación respectiva en el conjunto de Comisiones y Mesas de la Cámara”. Respecto a Extremadura, la *Resolución de la Presidencia, de 15 de marzo de 2016, sobre adecuación de los nombramientos y designaciones que efectúe la Asamblea de Extremadura al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres* establece, en su apartado cuarto que: “Lo dispuesto en la presente resolución en relación con el principio de presencia o composición equilibrada de hombres y mujeres será de aplicación a la Mesa de la Asamblea de Extremadura y al resto de órganos de la Cámara”.

4. Artículo Primero del Reglamento del Parlamento Extremeño.- El término “presidente” se sustituirá por “la presidencia” en todos los artículos del Reglamento en los que se mencione. Reforma de 30 de julio de 2015. En el mismo sentido, el Reglamento del Parlamento Vasco, distinguiendo entre “parlamentarias y parlamentarios”.

5. http://blogs.elconfidencial.com/espana/el-confidente/2017-05-10/congreso-diputados-no-adelanta-horario-plenos-12-manana_1380073/.

6. Destacan el *Protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo en el ámbito de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados a ella*, aprobado por Resolución de 28 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 27 de julio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado; y el *Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado*, aprobado por Resolución de 5 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 6 de abril de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

mociones, la *Moción por la que se insta a todas las instancias del Senado a utilizar un lenguaje no sexista en sus escritos y comunicaciones*).

Ámbito de acción 5: Asegurar que todos los parlamentarios –hombres y mujeres– compartan la responsabilidad de promover la igualdad de género.

En el Congreso de los Diputados la Comisión de Igualdad está presidida por una mujer y vice-presidida (en su vicepresidencia primera) por un hombre. Además, la Comisión de Asuntos Exteriores, aprobó una *Declaración Institucional* con motivo de la celebración del Día Internacional de la Mujer (8 de marzo), donde hace “de la igualdad de género una prioridad transversal de nuestra política exterior y de cooperación”. También cabe reseñar el viaje de dos delegaciones a Foros Internacionales cuya temática estaba estrechamente relacionada con la igualdad de género: la 61ª Sesión sobre la *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer* de Naciones Unidas; y la reunión, en el marco del Foro Global *Women in Parliament*, sobre “Salud Materna y Mujeres Refugiadas”; ambas celebradas 2017, y ambas con una representación abrumadoramente femenina). Hasta la fecha, no tenemos constancia de programas de formación en igualdad de género para sus parlamentarios, aunque sí de (la promesa de) algunas formaciones que la integran⁷. Respecto al Senado, tiene como uno de sus “Temas clave” la “Presencia de mujeres en el Senado”, con datos desglosado de todas y cada una de las senadoras en cada Legislatura. También podría encajar aquí la *Moción* (ante el Pleno) *por la que se insta al Gobierno a promover un Pacto de Estado contra la violencia de género y por la igualdad entre mujeres y hombres*. En los Parlamentos Autonómicos tenemos ejemplos de todo tipo. El del Parlamento de Cantabria, que no tiene Comisión de Igualdad pero algunos de sus órganos están compuestos de forma equilibrada (por ejemplo, la Mesa la con 3 mujeres y 2 hombres). El del Parlamento de Andalucía, con un *Grupo de Trabajo específico para la Promoción de la Igualdad de Género y Contra la Violencia de Género*, que funciona desde 2015. El del Parlamento de La Rioja, preocupado por emplear un lenguaje inclusivo, cuyo Parlamento preside una mujer, cuya Mesa está integrada por 3 hombres y 2 mujeres, sin Comisión de Igualdad, pero con *Comisión de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia*, compuesta por 8 mujeres y 1 hombre. El de la Asamblea Regional de Murcia, que no observa un lenguaje inclusivo pero tiene una mujer como Presidenta; que no tiene una Comisión de Igualdad, pero sí goza desde 2015 de una *Comisión Especial contra la Discriminación y Violencia de Género*, integrada por 7 mujeres y 2 hombres; Asamblea esta que tiene una Mesa y una Diputación Permanente compuestas por 3 mujeres y 2 hombres; y con una Junta de Portavoces que, en cambio, tiene 4 hombres y 1 mujer (que la preside).

Ámbito de acción 6: Alentar a los partidos políticos a que defiendan la igualdad de género.

No consta ninguna acción directamente promovida a tales fines. Quizá indirectamente sí, dado que algunas iniciativas adoptadas en sede parlamentaria están teniendo una amplia aceptación por los partidos políticos. Destaca en el ámbito estatal la *Proposición no de Ley relativa a promover un Pacto Social, Político e Institucional que recupere el espíritu de consenso de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género vinculando a todos los partidos políticos, poderes del Estado y sociedad civil en un compromiso firme en pro de una política sostenida para la erradicación de la violencia de género*; también la *Proposición no de Ley* presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, *por la que se insta al Gobierno a la elaboración de un Protocolo contra el acoso sexual y por razón de*

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

género que permita adoptar las medidas imprescindibles ante una denuncia de acoso sexual; la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a impulsar medidas de lucha contra la violencia de género y actuaciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres en los programas de responsabilidad social empresarial; o la proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a establecer medidas de conciliación en los planes de igualdad de las empresas; así como la relativa a establecer el Día de la Conciliación de la Vida Familiar, Laboral y Personal y la Corresponsabilidad. Además, no pueden obviarse las diferentes Declaraciones Institucionales que el Congreso ha adoptado. A título de ejemplo podemos citar la Declaración institucional con motivo de la celebración del Día Internacional de la Mujer (2017), la Declaración institucional contra la violencia de género (2015), o la Declaración Institucional con motivo del “Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños” (2014). En el caso del Senado, lo que más podría encajar es la Declaración institucional por la que el Senado se adhiere a la Declaración aprobada en la Conferencia Internacional de Parlamentarias/os G7/20 de 2017 sobre “Los desafíos de un mundo en movimiento: migración e igualdad de género, libertad de acción y decisión de las mujeres, desarrollo sostenible y empoderamiento de las mujeres y niñas para que puedan decidir y disfrutar de una vida sana y productiva”. Respecto a los Parlamentos Autonómicos, destacan los Días, Actos y Declaraciones Institucionales en materia de violencia de género, que concitan la adhesión unánime de todos los partidos políticos y grupos parlamentarios. A título de ejemplo, valga el de la Asamblea de Extremadura, donde se celebró el Día para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, el 24 de noviembre de 2015, con sus correspondientes actos de conmemoración y tributo.

Ámbito de acción 7: Mejorar la sensibilidad y la igualdad de género entre el personal parlamentario.

Ni el Parlamento estatal ni los Parlamentos autonómicos prevén formación específica sobre igualdad de género para su personal. A tales efectos se podrían tener en cuenta los ejemplos que suministran la OSCE, así como los materiales que pone a disposición tanto el Instituto de la Mujer⁸, como algunos Institutos autonómicos (concretamente, el vasco y el andaluz).

IV. CONCLUSIONES

La idea del Parlamento *gender-sensitive* parece que va calando, muy poco a poco, en el organigrama de nuestras Asambleas. Pero existen algunos obstáculos que deben mencionarse.

Por un lado, nuestros Parlamentos tienen que familiarizarse con las exigencias de la Unión Interparlamentaria, adaptándolas a sus necesidades y circunstancias; tienen que comenzar a elaborar políticas públicas dentro de la Cámara y para la Cámara, no sólo para lo que sucede fuera de ella.

Por otro, y sin perjuicio del estudio exhaustivo que merecería cada Asamblea, las disparidades entre ellas son elocuentes. Dicho esto, ni en el mejor de los casos se cubren apenas la mitad de los ámbitos de acción explicitados.

8. Sobre lo primero véase la Decisión nº 638, que implementa el Plan de Acción 2004 para el fomento de la igualdad entre género. Entre sus acciones establece el formar en esta materia “a todo el personal que ocupe cargos en la OSCE” (párrafo 11, p. 5). El documento se ha consultado aquí: <http://www.osce.org/es/pc/14718?download=true>, el 20 de agosto de 2017. Sobre la segunda, <http://www.inmujer.gob.es/servRecursos/formacion/home.htm> (consultado el 20 de agosto de 2017).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN**

Conviene no perder la paciencia. Las reformas son graduales, como gradual es el impacto que van teniendo. La idea *gender-sensitive* es relativamente nueva, por lo que hay que poner en perspectiva los éxitos que se van logrando. Dicho de otro modo, se está haciendo camino al andar.

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Por último destacar que la idea *gender-sensitive* quizá podría ayudar a reconectar la institución Parlamentaria con la sociedad en la que se inserta, relación que no se ve libre de los tiempos que corren (García-Escudero Márquez, 2016; Matia Portilla, 2016; y Torres Muro, 2012); la falta de representatividad, la falta de legitimidad –ambas políticas, ambas íntimamente relacionadas con los afectos y desafectos provocados, entre otros factores, por los aciertos y desmanes de la clase política que encarna las instituciones– suponen auténticos rejonazos a la democracia parlamentaria. En estos tiempos que corren, decíamos, donde se impugna la legitimidad de casi todo, los Parlamentos *gender-sensitive* podrían ser un buen ejemplo constructivo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ALDEGUER CERDÁ, B (2016); *Democracia paritaria y cuotas electorales. El acceso de las mujeres a las instituciones públicas*. Tirant lo blanch-Universidad de Alicante, Valencia.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I. (2017); “El principio de composición equilibrada: una década de éxitos moderados”, *Aequalitas*, nº 40.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I. (2012); *Democracia equilibrada versus Democracia representativa*, Congreso de los Diputados.
- BARDAJÍ BLASCO, G; et al (2015); “Parlamentos sensibles al género en América Latina”, *Revista de la Red de Expertos en Parlamentos*, nº 11.
- BIGLINO CAMPOS, P (2015); “Equal Representation in Spain: Lessons Learned from Balanced Electoral Lists”. En *Improving Electoral Practices: Case Studies and Practical Approaches*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.
- DAHLERUP, D (ed.) (2006); *Women, Quotas and Politics*, Routledge, New York.
- DELGADO SOTILLOS, I. (2016); “Cuotas e instituciones. Un análisis comparado de sus efectos sobre la representación política de las mujeres”. En LA BARBERA, M^a. C; y CRUELLES LÓPEZ, M (coords); *Igualdad de género y no discriminación en España*, CEPC, Madrid.
- ESPÍ HERNÁNDEZ, A. (2017); “Presencia de la mujer y brecha de género en la política local española”; *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, Vol. 2, nº. 1.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2016); “Las Cortes Generales: nuevos roles y transformación de funciones”. En FREIXÉS SAN JUAN, T; y GAVARA DE CARA, J.C; *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera*, Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016); *Mujeres y hombres en España*, Publicaciones Oficiales de la Administración General de Estado.
- LENA KROOK, M (a) (2017); “Electoral Quotas and Beyond: Strategies to Promote Women in Politics”, en DOSEK, T (ed); *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Palgrave-McMillan, New York.
- LENA KROOK, M (b) (2017); “Violence against women in politics”, *Journal of Democracy*, vol. 28- nº 1.
- LENA KROOK, M. (2009); *Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide*, Oxford-University Press, New York.
- MATIA PORTILLA, F.J (2016); “Estado constitucional y democracia: algunas consideraciones sobre la actual desafección hacia la clase política (ensayo)”. En RUBIO LLORENTE, F; JIMÉNEZ CAMPO, J; SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J; BIGLINO CAMPOS, P; Y GÓMEZ MONTORO, Á. (eds); *La Constitución Política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*. CEPC, Madrid, pp. 179-200.
- PALMIERI, S (2016); “Gender-Sensitive Parliaments”, en la *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (politics.oxfordre.com). Oxford University Press, USA.
- SALDAÑA DÍAZ, M^a.N. (2014); “La acción de la unión interparlamentaria en defensa de la igual participación de las mujeres en los parlamentos alianza de géneros en la esfera política, participación equilibrada y parlamentos sensibles al género”. En VVAA; *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico: estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla*, Cortes Valencianas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- SANTANA LEITNER, A; AGUILAR FERNÁNDEZ, S; y COLLER PORTA, X. (2016); "Who leads and who lags behind? Women MPs in the Spanish regional parliaments", *Revista Internacional de Sociología*, vol 74-nº 2.
- ŠRIBAR, R. (2015), "Glossary of common terms in gender equality and feminist theory", in M. ULE, M; ŠRIBAR, R; y VENTURINI, A.U. (eds); *Gendering Science: Slovenian Surveys and Studies in the EU Paradigms*, Vienna, Echoraum.
- TORRES MURO, I. (2012); "Constitución y Parlamento: Notas para la comprensión de la institución parlamentaria en el siglo XXI", *Revista de las Cortes Generales*, nº 87.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (2011), *Parlamentos Sensibles al Género*.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (2012), *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género*.
- VERGÉ, T; y LOMBARDO, E. (2017); "Cuotas de género en política y economía Regulación y configuración institucional en España", *Política y Gobierno* vol. XXIV-nº 2.
- WÄGNERUD, L (2015); *The principles of gender-sensitive parliaments*, Routledge, New York-London. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

LA VINCULACIÓN ENTRE RENDICIÓN DE CUENTAS Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

por **José Luis Mateos Crespo**

Investigador en formación, Departamento de Derecho Público General,
Universidad de Salamanca

RESUMEN

Este trabajo pretende contribuir al debate sobre la incidencia de la rendición de cuentas de los representantes políticos en la calidad de la Democracia. La ausencia de instrumentos para favorecer el conocimiento por los ciudadanos del trabajo de sus representantes, contribuye a la pérdida de confianza en las instituciones. Es imprescindible incorporar nuevos mecanismos de rendición de cuentas para incrementar la calidad democrática y contribuir a la legitimación del sistema democrático.

ABSTRACT

This paper aims to contribute to the debate about incidence of accountability of political representatives in quality of Democracy. Absence of instruments to promote knowledge by citizens of the work of its representatives, contributes to lose trust in the institutions. It is imperative to incorporate new mechanisms of accountability to increase democratic quality and contribute to the legitimacy of democratic system.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

La confianza en las instituciones democráticas depende, en buena medida, de los mecanismos existentes para que la ciudadanía pueda evaluar el trabajo de los representantes y los partidos políticos a los que pertenecen. Las acciones y decisiones tomadas en las instancias representativas deben estar acompañadas por el control de las restantes formaciones políticas, pero también deben existir fórmulas que posibiliten el control ciudadano.

La puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas es un buen indicador de la calidad democrática, pero su mero establecimiento no constituye un elemento positivo de la democracia, sino su continuidad y vigencia en el tiempo. En este sentido, es conveniente vincular la existencia, la vigencia y el funcionamiento de estos mecanismos ante la ciudadanía, con la calidad de la democracia española. La tendencia descentralizadora de la toma de decisiones llevada a cabo en las últimas décadas, debe estar acompañada por la articulación de la rendición de cuentas con carácter igualmente descentralizado.

En la sociedad actual las distancias entre ciudadanía y los “centros de poder” se han acortado físicamente no sólo por la mencionada descentralización, sino también gracias a los avances tecnológicos. Este nuevo escenario ha permitido articular nuevos canales de comunicación entre los representantes y sus representados, que pueden ser utilizados también para realizar un ejercicio de control continuo. La existencia de una verdadera *accountability* –horizontal y vertical– permite realizar una consideración positiva acerca del sistema en que se inserta, pero para ello es preciso analizar su aceptación tanto en el ámbito político como en el social. Un sistema democrático en que la rendición de cuentas y el control político y ciudadano están asumidos como un elemento más de su normal funcionamiento, puede ser considerado de alta calidad, si bien es preciso tener en cuenta otros factores adicionales para realizar tal aseveración.

En definitiva, la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas en cada nivel institucional en que se organiza el Estado, produce un verdadero efecto legitimador del sistema democrático. Así mismo, es posible vaticinar un incremento de la confianza en la democracia representativa y en el papel que desempeñan los propios partidos políticos como instrumento fundamental de la participación política.

II. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN**1. El derecho constitucional a la participación política**

La Constitución española de 1978 reconoce en el artículo 23.1 el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, bien directamente o a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Así mismo, también reconoce el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y los cargos públicos, conforme a lo determinado por las leyes. El constituyente vinculó en un mismo precepto el derecho a la participación política y el de acceso a las funciones públicas. Ambos son derechos fundamentales, que gozan de especial protección y cuyo ejercicio sólo puede regularse por ley (reserva de ley: artículo 53.1 CE; STC 11/1981, FJ 8º), además de vincular a todos los poderes públicos con el establecimiento de un mandato constitucional general en cuanto al alcance y el contenido (Jiménez, 1999: 29).

El derecho constitucional de participación política no puede ni debe entenderse como un derecho al margen del aparato estatal, sino más bien un derecho en el Estado, de forma que éste sólo puede ser ejercido conforme a las normas y los requisitos

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

previstos en la ley (Biglino, 2008: 282). Y ello, frente a quienes lo consideran como un derecho de libre configuración por las formaciones políticas como actores principales del proceso electoral, y al margen del poder público; es decir, como si los partidos, las federaciones, las coaliciones o las agrupaciones de electores, no tuvieran mayor condicionante para, por ejemplo la elaboración de candidaturas electorales, que su propia normativa interna. No obstante, es preciso recordar que son los propios partidos políticos, a través de sus representantes en el legislativo, quienes promueven y aprueban la legislación con los límites para el acceso a los puestos de representación política. Es decir: los sujetos que fijan el contenido para el ejercicio de la participación política y el acceso a la representación, son los propios representantes, organizados en grupos parlamentarios y partidos políticos. Del mismo modo, también son coincidentes quienes establecen las medidas y los mecanismos de rendición de cuentas de sus actuaciones como representantes, y los que efectivamente deben ser partícipes activos de estos mecanismos.

En este trabajo se abordará el derecho a la participación desde el punto de vista de la representación y el papel de la rendición de cuentas en la legitimación, la confianza y la calidad del sistema democrático español. Y ello porque la representación política es el núcleo de la estructura democrática del Estado y el mecanismo legitimador del funcionamiento de las principales instituciones en cada esfera territorial: Cortes Generales (artículos 66.1, 68.1 y 69.2 CE), parlamentos autonómicos (artículos 143, 151 y 152 CE), municipios (artículo 140 CE) y diputaciones provinciales (artículo 141.2 CE).

2. Representación política y elecciones

Tras la consolidación del Estado-nación como entidad política típica a lo largo del siglo XVIII, las fórmulas de la democracia directa dieron paso a la democracia representativa, lo que exigió la configuración de un conjunto de instituciones políticas que diferían radicalmente de aquéllas propias de las democracias más tempranas, e incluso desde la perspectiva de un ciudadano de la antigua Grecia este nuevo escenario podría no ser considerado una verdadera democracia (Dahl, 2004: 13). Acontecimientos históricos de transcendencia política como la revolución francesa o la declaración de la independencia de los EEUU, contribuyeron a la mayor relevancia de la representación política por la importancia creciente del Parlamento como centro de poder –en la medida en que participaba en la toma de decisiones y en el gobierno–, además de la propia función de representación que ya desempeñaba con anterioridad; de tal forma que *representar y gobernar* constituyen las *dos almas* del gobierno representativo (Sartori, 1992: 230, 236).

El ejercicio del derecho de participación política alcanza tanto a quienes operan en el sistema democrático como representantes como a quienes éstos representan, es decir, los representados; en el primer caso, ejerciendo las funciones propias de su cargo, y en el segundo a través de la emisión del voto (Portero, 2009: 64) u otras fórmulas de participación. En todo caso, es posible identificar teorías diferentes acerca del concepto de representación, si bien emplearemos el concepto de la teoría de la responsabilidad que, frente a la teoría formalista de Hobbes y los teóricos de la autorización, considera que los representantes deben responder ante los representados por sus actuaciones y, si desean ser reelegidos, deberán procurar realizar un actuación correcta a ojos de los electores (Pitkin, 1985: 60).

Autores clásicos como Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*, aseguró: “el pueblo que tiene el poder soberano debe hacer por sí mismo todo lo que pueda hacer bien; lo demás es preciso que lo haga por medio de sus ministros”, añadiendo que “la gran ventaja que ofrecen los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo no es del todo idóneo para esto, lo que constituye uno de los mayores inconvenientes de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

la democracia”. En contraste, Rousseau se opuso a la democracia representativa y fue un claro partidario de los métodos de participación directa, si bien más por cuestiones morales que estrictamente políticas (Rubio, 1987: 228).

Por otro lado, Max Weber en su obra *Economía y Sociedad* identificó los motivos explicativos de la permanencia en el tiempo de lo que denomina “dominación” o voluntad de obediencia con vocación de establecerse una relación de autoridad entre representantes y representados, como son: la costumbre, los intereses materiales, y los afectivos o racionales con arreglo a valores. No obstante, el sustento principal para el ejercicio de la autoridad es la creencia en la legitimidad; siendo posible identificar distintos tipos de legitimidad dependiendo de la clase de obediencia perseguida (Weber, 1994: 170). La legitimidad propia de las sociedades democráticas es de carácter racional, que descansa en la creencia de la legalidad del orden establecido (Weber, 1994: 172). Pese a todo ello, Kelsen llegó a calificar de *ficción jurídica* la traslación de la representación del derecho privado al terreno de lo público (Kelsen, 1949: 345).

Con frecuencia, el debate democracia directa *versus* democracia representativa surge con argumentos más o menos sólidos entre los partidarios de una u otra vertiente democrática. En todo caso, “las razones que apoyan la representación parlamentaria nada tienen que ver con la imposibilidad práctica de la democracia directa en los grandes Estados (Dahl, 1989), ni con la obtención de la verdad por medio de la discusión (Schmitt, 1923), sino con la superioridad intrínseca del modelo representativo en cuanto filtro, catalizador y ámbito institucional autónomo de agregación de preferencias y, por lo tanto, relativamente distanciado de la inmediatez de las demandas plurales y contradictorias de los electores, como institución de discusión y negociación estratégica para la toma de decisiones” (Máiz, 2003: 65).

Si bien elecciones y representación no son conceptos equiparables *stricto sensu*, en términos de la moderna representación política, no es posible entender la representación sin la celebración de elecciones periódicas capaces de hacer responsables a los gobernantes frente a los gobernados (Sartori, 1992: 232, 237). Las elecciones periódicas son el instrumento de los representados para reiterar o, en caso contrario retirar, el apoyo hacia sus representantes, es decir, el examen sobre su labor de gobierno y representación a lo largo del mandato otorgado previamente. Pero esto, quizás, tenga mayor sentido en aquellos sistemas políticos diferentes al español, donde el alto grado de discrecionalidad de las cúpulas de los partidos políticos a la hora de reforzar a unos candidatos frente a otros, junto con la existencia de listas electorales cerradas y bloqueadas, impiden realmente “pasar factura” o premiar a los buenos y castigar a los malos representantes. No obstante, el voto en las elecciones es un mecanismo más, uno solo, y resulta claramente insuficiente para controlar la acción política que a diario llevan a cabo los representantes y que comporta la toma de miles de decisiones sobre el bienestar individual (O’Donnell: 2004, 25; Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 50).

3. La crisis de la representación

La aparición de teorías y discursos basados en la crisis de la representación es una constante histórica tanto o más que el mismo origen del sistema representativo (Ramírez, 2014: 180), más allá de quienes recurren a estos análisis para deslegitimar el sistema democrático de naturaleza representativa. Ciertamente, es posible observar cómo, en ocasiones, las decisiones emanadas de las instituciones representativas generan rechazo en buena parte del electorado, e incluso su propio funcionamiento puede llegar a resultar decepcionante, pero “estos fallos son en gran medida reflejo de nuestro propio desconocimiento de lo que la representación debe y puede hacer y, en contraposición, no puede hacer” (Sartori, 1999: 2). Pese a que es posible la existencia de una falta de conocimiento entre la sociedad sobre el funcionamiento y la capacidad

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

real de toma de decisiones por el Parlamento, más aún en un mundo cada vez más globalizado; no resta importancia a la evidente carencia de mecanismos para trasladar a los representados la función desarrollada por sus representantes.

La representación ha evolucionado, los grupos representados son más numerosos y el ámbito es más extenso. No resulta factible la representación de los ciudadanos individualmente considerados, por lo que no es posible identificar la acción de los representantes con la voluntad de cada uno de los individuos a los que representa; si acaso, las decisiones se podrían identificar con la voluntad de los propios representantes (Leoni, 1972: 18). Esta falta de coincidencia entre la voluntad individual de muchos representados y la manifestada por quienes les representan, genera un conflictivo choque de voluntades que adquiere mayor importancia si no se acompaña una adecuada explicación de la decisión tomada por el representante. Si este tipo de disociación entre voluntades sin la oportuna traslación por los representantes del criterio seguido para optar por una u otra decisión se repite en el tiempo, se genera un caldo de cultivo donde crece la desconfianza en torno a la acción del representante.

No obstante, la voluntad de los representantes no puede verse condicionada por la de sus representados, lo que se refuerza con la prohibición expresa del mandato imperativo, que desde la tradición liberal constituye una verdadera garantía de la representación democrática (Presno, 1999); consolidándose en las constituciones democráticas de posguerra, como en la Carta Magna española que recoge expresamente la prohibición del mandato imperativo en su artículo 67.2. Si bien, realmente existe una contradicción con el habitual funcionamiento interno de los partidos y los grupos parlamentarios, produciéndose un conflicto entre la prohibición del mandato imperativo y la férrea disciplina de voto incorporada en los reglamentos de organización de los grupos parlamentarios, con sanciones directas o indirectas que someten a los parlamentarios a una subordinación respecto de las directrices de las cúpulas de los partidos; implicando una clara contraposición entre la realidad política y la jurídica (Vega, 1985: 37). La realidad política muestra una nueva relación electoral real no tanto entre representantes y representados, sino más bien entre electores y partidos (Vega, 1993: 195), y un nuevo modelo de mandato imperativo donde el representante prioriza en sus actuaciones los objetivos políticos del partido al que pertenece por encima del interés general –objetivo a satisfacer en el marco del modelo parlamentario representativo ideal–, convirtiéndose en un delegado del partido sin verdadera voluntad propia (Ramírez, 2014: 181).

La crisis de representación es, en esencia, una crisis del sistema de partidos políticos, que ha dado lugar a una generalizada desconfianza hacia la denominada “clase política”, excesivamente *funcionarizada* y vista como un grupo defensor de sus propios intereses más que como conjunto al servicio de la comunidad (Aragón, 1996: 66), lo que ha contribuido a sustituir el antiguo antiparlamentarismo en una nueva corriente de opinión social de sesgo *anti* partidos políticos, y no tanto contrario a la representación.

La acción de representar es compleja en sí misma y requiere de mecanismos de comunicación entre representantes y representados para hacer comprensible el contenido y el desarrollo de la función representativa; de no existir, se puede producir una quiebra en la representación política (Chueca, 2004: 10). La merma de la confianza entre representados y sus representantes produce en sí mismo un escenario de pérdida de legitimidad de las instituciones representativas y, por extensión, del sistema democrático en su conjunto. Este escenario de crisis de la representación no es irreversible, más bien al contrario, se puede prevenir mediante la articulación de mecanismos de rendición de cuentas que no sólo mitigaría los recelos hacia el sistema representativo, sino además contribuiría a la mejora de la calidad democrática.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Aunque estrictamente no es objeto de este trabajo, es preciso reconocer que la introducción de mecanismos de la democracia participativa ayuda a reducir el riesgo de ruptura frente al sistema representativo, pero no es, a mi juicio, un factor decisivo en sí mismo porque es necesario contar con una sociedad activa e interesada en participar habitualmente, y es esto lo que convierte en éxito o fracaso la introducción de mecanismos de democracia directa. No obstante, sí considero conveniente ahondar con carácter previo en nuevas fórmulas de transparencia y rendición de cuentas de las actuaciones de los representantes políticos, que en un estado avanzado de madurez y consolidación pueden combinarse con fórmulas de democracia participativa. Y lo considero así porque, de entrada, es difícil participar si se desconoce el alcance real y las funciones de los órganos de representación con los que se pretenden conectar las fórmulas de democracia directa. La transparencia, además, es un importante requisito previo para el ejercicio de la rendición de cuentas, aunque no suficiente (Fox, 2008: 174).

III. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS

Para este breve análisis, partimos de una premisa básica: “si los ciudadanos son la fuente de autoridad del poder político, entonces ellos tienen derecho de ser informados de las decisiones de este poder” (O’Donnell, 2004: 26). El control ciudadano acerca de lo que sucede en las instituciones públicas es imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia, puesto que refuerza su legitimidad y la interacción entre representantes y representados. Es imposible concebir una democracia moderna sin mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, aunque no pueden confundirse unos y otros, puesto que la transparencia es un presupuesto básico y necesario de la rendición de cuentas, pero no suficiente.

La joven democracia española todavía adolece de muchos prejuicios y dinámicas del pasado en el funcionamiento de las instituciones, a lo que debe añadirse que éstas no están, a mi juicio, lo suficientemente preparadas para la necesaria y demandada apertura que marcan los tiempos. Puede resultar atrevido, pero se aprecia cierta fatiga del parlamentarismo (Presno, 2014) no tanto, en mi opinión, por la escasez de mecanismos de participación directa –que también–, sino sobre todo por las deficiencias que presenta el contenido y desarrollo de las funciones representativas por los parlamentarios –nacionales, autonómicos y europeos–, los alcaldes y concejales o los diputados provinciales. O, mejor dicho, por el desconocimiento acerca de las funciones realizadas por los representantes en el entramado institucional.

Hoy en día, no se puede sostener que la escasez de medios disponibles sea uno de los motivos para justificar la complejidad de poner en marcha vías de información para prevenir el desconocimiento entre la ciudadanía sobre la labor realizada por un parlamentario. Afortunadamente, el desarrollo de nuevas formas de comunicación –las nuevas tecnologías y, de forma especial, la generalización del uso de Internet– ha contribuido a facilitar el contacto fluido entre representantes y sus representados. Con carácter general, los parlamentos españoles –tanto Cortes Generales como las cámaras autonómicas– han incorporado estos medios: publicación de correos electrónicos de los parlamentarios, sus perfiles en redes sociales, en algunos casos la agenda pública, blogs o páginas web, etc.

Tampoco podemos olvidar el papel que juegan los medios de comunicación de masas en la traslación de los debates en torno a los asuntos de interés y su contribución a la banalización de la representación política. La generalización de los debates políticos en formatos televisivos ha desviado la atención de la función deliberativa de su sede natural: el Parlamento. En cambio, paralelamente han proliferado debates donde las

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

formulaciones ideológicas y los contenidos políticos dejan paso a otros aspectos de naturaleza propagandística, convirtiendo la representación en un mecanismo de selección de líderes carismáticos donde las valoraciones políticas pierden importancia o directamente desaparecen (Vega, 1998: 25). Pero, ¿acudir a una tertulia política es ya una parte de la rendición de cuentas de un parlamentario? A mi juicio, en modo alguno. Cualquier representante público debe procurar trasladar su trabajo aprovechando los espacios que otorgan los medios de comunicación, pero ser tertuliano no ahonda en este objetivo, sino más bien algo accesorio a su propia labor como *personaje político*.

El concepto de *accountability* implica establecer un sistema institucional de control con mecanismos especializados de fiscalización para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y aplicar sanciones a aquellas agencias, funcionarios o representantes que incumplan con su deber. La idea de la rendición de cuentas contiene, a su vez, dos dimensiones: 1) la obligación de los funcionarios/representantes públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas públicamente (*answerability*); y 2) la capacidad de imponer sanciones a aquéllos que no cumplan con sus obligaciones (*enforcement*) (Peruzzotti, 2008).

Siguiendo la clasificación de O'Donnell, se pueden distinguir dos grandes grupos de instrumentos de *accountability* o rendición de cuentas: por un lado, los mecanismos de la rendición de cuentas horizontal y, por otro, los propios de la rendición de cuentas vertical. Este autor define la rendición de cuentas horizontal como “la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos” (O'Donnell, 1997: 13). Y, por otro lado, la *accountability* vertical que se compone de aquellos mecanismos de control de los ciudadanos como agentes externos a la estructura estatal hacia sus representantes.

La rendición de cuentas vertical puede identificarse con las elecciones, es decir, vertical-electoral, pero también es posible identificar la rendición de cuentas vertical-social, que no sólo se refiere al momento electoral, sino entre elecciones (O'Donnell, 2004: 24). Además, “las acciones propias de la *accountability societal* –particularmente si son vigorosas, sostenidas y obtienen extensa atención pública– pueden enviar fuertes señales para la atención de políticos que desean ser electos o reelectos” (O'Donnell, 2004: 25). Para que estos mecanismos propios de la *accountability vertical societal* funcionen, es imprescindible la previa existencia de una auténtica transparencia por parte de las estructuras institucionales y representativas, y una cobertura informativa rigurosa por parte de los medios de comunicación de masas; de lo contrario, se convertirán en un mecanismo más de hipotético control, pero realmente deficiente para el objetivo pretendido.

De la interrelación de los tipos de rendición de cuentas identificados y su adecuado funcionamiento en cuanto a medios e información disponibles, dependerá su éxito o fracaso. La actual descentralización de la representación política española, así como de la administración pública, conforma un escenario propicio e idóneo para la puesta en marcha de nuevos mecanismos de rendición de cuentas. Probablemente sea menos necesario ahondar en ello en el poder institucional más cercano a la ciudadanía –los ayuntamientos–, pero sí en lo relativo a las diputaciones provinciales, parlamentos autonómicos y Cortes Generales, y sobre todo las instancias europeas –más alejadas–.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

IV. LA RELACIÓN ENTRE REPRESENTACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

Partiendo del concepto de calidad de la democracia de Morlino (2005), es posible obtener su definición en función de tres dimensiones, que identifica con cierto paralelismo con el ámbito industrial y mercantil: por los procedimientos establecidos, por el contenido y, finalmente, por el resultado obtenido. Cada dimensión tiene asociada una serie de indicadores que facilitan su medición. Será de utilidad en este trabajo el análisis desde la dimensión de la calidad respecto del procedimiento: “los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, el así llamado *rule of law*; deben ser capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil” (Morlino, 2015: 16). Y seguidamente, este autor también identifica las *dimensiones procedimentales*, que son cuatro: 1) *rule of law* o respeto a las leyes, 2-3) *accountability* o rendición de cuentas e inter-institucional, y 4) participación de los ciudadanos en las actividades políticas, fuera y dentro de las propias instituciones.

El control del poder político, no cabe duda, es una de las patas que componen la medición de la calidad de la democracia, concibiendo al Estado de derecho como límite a la acción de las instituciones de gobierno, aunque no existe un consenso claro sobre que los mecanismos de control político y rendición de cuentas sean definitorios de la calidad de la democracia (Tusell, 2015: 183). O’Donell sí defiende la utilidad de este tipo de mecanismos y asegura que “todos los tipos de *accountability* son importantes para el adecuado funcionamiento de un régimen democrático” (O’Donell, 2004: 25), lo que claramente contribuye a una buena calidad de la democracia.

Existe, a mi juicio, una clara relación entre la confianza que la ciudadanía tiene en la representación política y el conocimiento sobre las funciones y el desempeño de las funciones realizadas por los representantes –en los distintos niveles: municipal, provincial, autonómico, nacional e incluso europeo–, lo que conecta directamente con la rendición de cuentas de los representantes y, por ende, con la calidad democrática. De hecho, la escasez general de mecanismos reales de rendición de cuentas y transparencia sobre el desempeño de las funciones representativas, provoca que la confianza de los ciudadanos españoles hacia las instituciones de representación sea escasa.

Por ejemplo, la confianza por parte de los ciudadanos en el Parlamento es baja, si acudimos a los estudios sociológicos recientemente publicados: en el último estudio postelectoral tras las elecciones generales de junio de 2016¹, la mitad de los encuestados confiaba poco o nada en la institución parlamentaria, el 20% se situaba entre la confianza y la desconfianza, y sólo el 0’8% declaraba confiar totalmente en el Parlamento. Más aún contundente era la desconfianza hacia los partidos políticos, donde casi el 70% de los encuestados otorgaban menos de 5 en una escala de 0 a 10, donde 0 significa desconfianza absoluta y 10 total confianza –sólo el 0’3% declaraba confiar totalmente en los partidos políticos–. Curiosamente, los medios de comunicación tienen un ligero mayor respaldo en cuanto a confianza por parte de los encuestados. Con respecto a las anteriores elecciones generales, celebradas apenas seis meses antes, el estudio postelectoral de 2015² indicaba una desconfianza menor hacia el Parlamento y los partidos políticos. Es decir: la repetición electoral como consecuencia de no haber logrado un acuerdo entre

1. Estudio Postelectoral del CIS Elecciones Generales 2016, en www.cis.es, consultado el 5/9/2017.

2. Estudio Postelectoral del CIS Elecciones Generales 2015, en www.cis.es, consultado el 5/9/2017.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

formaciones políticas para la investidura de un candidato como Presidente del Gobierno trajo consigo mayor desconfianza entre la ciudadanía sobre la institución representativa del Parlamento, lo que también se corrobora con el incremento de algo más de tres puntos en el porcentaje de abstención en las elecciones generales de 2016 (del 30'33% en las elecciones de diciembre de 2015 al 33'52% en las de junio de 2016). Pero la repetición electoral es un hecho puntual que ahonda en el incremento de la desconfianza hacia las instituciones representativas de los últimos tiempos, coincidiendo además con la crisis económica y sus consecuencias.

Cambiar la percepción acerca del funcionamiento de las instituciones, más cuando se parte de una idea negativa preconcebida, es más difícil que hacerlo sin una experiencia previa. Precisamente este escenario es lo que permite plantear la necesidad de reconducir la situación e identificar los instrumentos que ofrece la rendición de cuentas, siendo además una oportunidad para revertir la tendencia. La combinación de una adecuada *accountability* horizontal –con información a través de organismos públicos– y una *accountability* vertical societal –no tan centrada en el periodo electoral–, puede resultar muy satisfactorio; puesto que ayudaría a generar una opinión más formada, informada y continuada en el tiempo sobre la realidad institucional, podría mejorar la confianza y la legitimidad de las instituciones representativas y sus representantes, e incrementaría sustancialmente la calidad de la democracia, tanto desde el punto de vista del contenido como del procedimiento.

Evidentemente, la puesta en marcha de cualquier tipo de mecanismo debe ser bajo la premisa de un funcionamiento eficaz e inteligible. De nada sirve plantear teóricamente un entramado técnico para poner en marcha un verdadero sistema de rendición de cuentas, si con posterioridad va a resultar más difícil comprender los procedimientos de *accountability* que lo que se pretende controlar y fiscalizar. Por eso, e insistiendo una vez más, es imprescindible articular un sistema de información ágil de la actividad de los representantes políticos y sus funciones, además de facilitar el acceso de los representados hacia sus representantes por medio de un procedimiento obligatorio establecido e identificable. Para conseguirlo, es posible acudir a experiencias puestas en marcha y desarrolladas en otros países (Jiménez, 2015: 51, 52): creación de organismos de control autónomos, equipos de análisis diagnóstico de las políticas públicas, procesos de diálogo y balance social, etc.

Más allá de la concreción de las propuestas que se deban llevar a cabo, cuyo análisis sería más complejo, es preciso al menos plantear el debate sobre la implantación de mecanismos de rendición de cuentas en la democracia española, más allá de los que pudieran existir actualmente y que se muestran insuficientes. Y ello porque, insistiendo una vez más, tiene implicación directa con la legitimación de la representación como institución básica en el sistema representativo y con la calidad de la democracia, aun cuando su medición sea difícil a priori.

V. CONCLUSIONES

Los mecanismos de *accountability*, su desarrollo, eficacia y mantenimiento en el tiempo, tienen relación e influyen en la calidad de la democracia. La democracia española adolece de déficits importantes a la hora de establecer métodos que sirvan para ejercer una verdadera rendición de cuentas, más allá de las elecciones periódicas donde los ciudadanos expresan con el voto sus preferencias al tiempo que evalúan la función realizada con anterioridad en el caso de los representantes que opten a la reelección.

Es imprescindible que la todavía joven democracia establezca obligaciones a sus representantes, aprovechando la distribución territorial descentralizada para mandar a los

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

cargos públicos electos a rendir cuentas periódicamente ante sus representados. No es preciso variar la circunscripción electoral para esta finalidad, basta con *modelizar* un sistema –aprovechando las nuevas tecnologías– donde se establezcan comparecencias de los diputados ante la ciudadanía; explorando las oportunidades ofrecidas por la denominada *e-democracia*. Se podría establecer una red oficial de sedes parlamentarias en las diferentes provincias españolas, habilitadas no por las formaciones políticas, sino por las propias instituciones –caso del Congreso y Senado, parlamentos autonómicos y Parlamento Europeo–, con la asistencia técnica precisa para atender a los ciudadanos. Es cierto que esta cuestión ya debería estar cubierta por los partidos políticos, pero la práctica no lo demuestra en tanto que no existe la obligatoriedad de comparecer o estar disponible durante un horario determinado. Quizás la presencia física, hoy en día, no es estrictamente necesaria y es posible conseguir la misma finalidad a través de medios telemáticos. En el ámbito municipal, su implantación sería más sencilla o incluso innecesaria, porque la práctica indica que este contacto entre representantes y representados se mantiene habitualmente, aunque sin un procedimiento específico y obligatorio establecido.

Así mismo, es preciso el establecimiento de normas específicas para rendir cuentas del trabajo desarrollado, que no se puede limitar únicamente a hacer pública la agenda institucional. Esto puede ser más difícil de conseguir, pero la elaboración de un informe periódico detallando la actividad realizada durante un tiempo determinado, que debería ser público y objeto de escrutinio, control y debate en, por ejemplo, una plataforma virtual habilitada al efecto. La transparencia previa debe ser máxima y obligatoria, tanto respecto a la actividad desarrollada como a los medios económicos y humanos utilizados para su desempeño (viajes, desplazamientos, gasto telefónico, gasto postal, medios informáticos disponibles,...).

Además del control ciudadano, debe también articularse la *accountability horizontal* a través de un órgano central único de control y seguimiento para verificar el cumplimiento de los nuevos mecanismos a poner en marcha para garantizar una efectiva rendición de cuentas de las funciones representativas, pudiéndose derivar sanciones en caso de incumplimiento. Este órgano único creado al efecto deberá emitir un informe periódico sobre el grado de cumplimiento, o coordinar las funciones que se le atribuyan con el Tribunal de Cuentas y los consejos de cuentas autonómicos, que en ese caso deberían crear una sección específica para realizar este seguimiento.

En definitiva, aunque el objetivo sea complejo y ambicioso, la puesta en marcha de medidas concretas y obligatorias para establecer la rendición de cuentas como una constante en el sistema representativo español, contribuirá a la mejora de la legitimidad, el funcionamiento y la confianza en la democracia, esto es: la calidad de la democracia. Sin olvidar, por supuesto, la combinación con nuevos procedimientos participativos que impliquen a la ciudadanía, desde el previo conocimiento del papel y funciones de las instituciones y sus representantes, en la toma de decisiones políticas. No es posible entender la rendición de cuentas sin una dinámica participativa, y viceversa; pero previamente es imprescindible articular mecanismos de rendición de cuentas para que las fórmulas participativas sean completas y alcancen a la mayoría social. Por último, es posible asegurar que el reforzamiento de la rendición de cuentas no sólo incrementaría la calidad de la democracia, sino también el interés política entre la ciudadanía; un extremo que, de confirmarse, sería altamente positivo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ARAGÓN REYES, M. (1996), “Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo xx: la proyección actual de aquella polémica”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 93, julio-septiembre 1996, pp. 57-66.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R.L. (2004), “La quiebra de la representación política”, en *Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, nº 3, (ejemplar dedicado a: La Representación Política, coordinado por Francisco José Bastida Freijedo).
- FOX, J. (2008), “Transparencia y rendición de cuentas”, en *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, coord. John M. Ackerman, Siglo XXI editores, México, pp. 174-198.
- JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, E. (2015): “Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España”, documento de trabajo 145/2009, *Fundación Alternativas*.
- KELSEN, H. (1949), *Teoría General del Derecho y del Estado* (traducción Eduardo García Maynez), segunda reimpresión 1979, Universidad Autónoma de México: México.
- MÁIZ SUÁREZ, R. (2003), “Democracia Inclusiva”, en: *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 15, pp. 61-88.
- MORLINO, L. (2005), *Democracia y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C.
- MORLINO, L. (2015), “¿Cómo analizar las cualidades democráticas?”, en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 10, julio, pp. 13-36.
- O’DONNELL, G. (1997), “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, *Nueva Sociedad*, nº 152, Noviembre-Diciembre, pp. 143-167.
- O’DONNELL, G.A. (2004), “Accountability horizontal: la institucionalización de la desconfianza política”, en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 11, 2004, pp. 11-31.
- PERUZZOTTI, E. (2008), “Marco conceptual de la rendición de cuentas”, *Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS)*, Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008.
- PRESNO LINERA, M.A. (2014), “La calidad de la democracia”, en *Página Abierta*, nº 230, enero-febrero 2014.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. (2014), “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa”, *Revista de derecho político*, nº 90, pp. 177-210.
- RUBIO CARRACEDO, J. (1987), “Democracia y legitimación del poder en Rousseau: democracia avanzada “versus” representación política”, en *Revista de estudios políticos*, nº 58, 1987, pp. 215-242.
- SARTORI, G. (1992), *Elementos de teoría política*. 1992, Madrid: Alianza.
- TUSELL COLLADO, A. (2015), “La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países”, en *Política y Sociedad*, nº 1, 2015, pp. 179-204.
- VEGA GARCÍA, P. de (1985), “Significado constitucional de la representación política”, en *Revista de estudios políticos*, nº 44, 1985, pp. 25-46.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

- VEGA GARCÍA, P. de (1993), *La crisis de la representación política en la democracia de partidos, Tendencias contemporáneas del Derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados, pp. 181-204.
- WEBER, M. (1994), *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

**CRÓNICA
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017**

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018**

CRÉDITOS

**INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES**

LISTA DE EVALUADORES

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017**

2 DE JUNIO: Proyección de los trabajos ganadores y finalistas presentados al concurso Premio *Valores Educativos y ciudadanos*, de la XVIII Muestra de cortometrajes "Adolfo Aznar" convocados por la Asociación Florián Rey de la Almunia, en el Auditorio de CaixaForum.

7 DE JUNIO: Jornada *El papel de los grupos de interés en las democracias contemporáneas: ¿gobernanza ciudadana o colonización de los lobbies?*, coordinada por Elena García Guitián, Profesora de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid.

28 DE JUNIO: Jornada *Comunicar y odiar: nuevos retos para la libertad de expresión*, coordinada por Luis Pomed Sánchez, Letrado del Tribunal Constitucional y German Teruel Lozano, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia. Colabora la Diputación General de Aragón.

5 DE JULIO: Jornada *Nuevos retos del Gobierno Abierto*, coorganizada con la Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, cooperación y Voluntariado del Gobierno de Aragón. Coordina Ana Isabel Beltrán Gómez, Jefe del Servicio de Transparencia del Gobierno de Aragón.

20 Y 21 DE JULIO: Curso de Verano de la Universidad de Zaragoza *Los retos del Estado del Bienestar ante las nuevas desigualdades*. Dirigido por Pau Mari Klose, Profesor Ayudante Doctor de la Universidad de Zaragoza y Mario Kölling, Profesor Ayudante Doctor, UNED, en Jaca (Huesca).

DEL 8 AL 10 DE SEPTIEMBRE: Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid *El debate sobre las reformas concretas del Estado Autonomico* en la Residencia "La Cristalera", de Miraflores de la Sierra (Madrid).

20 Y 21 DE SEPTIEMBRE: Presentación del libro *Sistemas Federales. Una comparación internacional*, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer, en Santiago de Compostela y Bilbao, respectivamente.

23 DE SEPTIEMBRE: 15º Curso sobre Parlamento y autonomía política para Asesores Jurídicos Parlamentarios Iberoamericanos y europeos, organizado por el Congreso de los Diputados.

25 DE SEPTIEMBRE: Seminario de Investigación *Formas de participación política en los sistemas de gobierno multinivel y mejora de la calidad democrática*, en el marco del Proyecto de Investigación DER2015-68160-C3-1-P, en Calatayud.

26 DE SEPTIEMBRE: Congreso internacional *Calidad democrática y organización territorial*, en colaboración con la UNED, en Calatayud.

DEL 27 AL 29 DE SEPTIEMBRE: II Congreso Internacional de Transparencia organizado por la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid y la Asociación Española de Acreditación de la Transparencia ACREDITRA, en Madrid.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

DEL 2 AL 4 DE OCTUBRE: Seminario Administración Parlamentaria, en colaboración con el Congreso de los Diputados y la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, en Cartagena de Indias (Colombia).

4 DE OCTUBRE: Jornada sobre *Las reformas de los sistemas electorales autonómicos*, coordinada por José Ramón Montero, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

16 Y 17 DE OCTUBRE: Congreso Italo-Iberoamericano de Derecho Constitucional *El Federalismo en tiempos de transición*, en colaboración con el Centro Studi sul Federalismo, en Turín (Italia).

19 Y 20 DE OCTUBRE: Seminario *Debates sobre el Estado (VI). Reformas institucionales en España*, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer, en el Monasterio de Piedra.

25 DE OCTUBRE: Jornada *El referéndum y su iniciativa en perspectiva comparada*, en colaboración con el Proyecto de Investigación de la Universidad de Zaragoza "Modelos de Derecho comparado para una nueva regulación del referéndum y la iniciativa popular en España" (DER 2016-75406-R).

7 DE NOVIEMBRE: IV Jornadas sobre reformas institucionales *Partidos, representación política y democracia: una aproximación constitucional*, en colaboración con la Universidad de Barcelona y ESADE, en Barcelona.

8 Y 9 DE NOVIEMBRE: Jornadas *Reflexionar sobre Europa: La ciudad digital como agente de transformación social*, en el marco de la Semana de las Regiones y las Ciudades, coorganizada con el Comité de las Regiones, el Ayuntamiento de Zaragoza y Aragón Exterior.

15 DE NOVIEMBRE: Jornada sobre Terrorismo *La geopolítica del terrorismo*, en colaboración con la Fundación Víctimas del Terrorismo y el Instituto Español de Estudios Estratégicos de la Defensa, coordinada por Federico Aznar Fernández-Montesinos, Capitán de Fragata y analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

22 DE NOVIEMBRE: VIII Observatorio Novedades del Federalismo en Europa, en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona y la Fundación Friedrich Ebert.

30 DE NOVIEMBRE: Jornada *La reforma del sistema electoral español. Análisis y propuestas*, organizado por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza en colaboración con la Institución Fernando el Católico, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018**

1 DE DICIEMBRE: Proyección de los trabajos ganadores y finalistas presentados al 6º Certamen internacional de escolares “Valores educativos y ciudadanos”, convocados por Festival Cine Zaragoza dentro de su 22 Certamen.

13 DE DICIEMBRE: Jornada *1917-2017: un siglo de revoluciones*, coordinada por Julián Casanova, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Zaragoza.

14 Y 15 DE DICIEMBRE: *IX Foro Internacional Retos y desafíos de la Comunidad Internacional*, organizado por la Institución Fernando el Católico con la colaboración de la Fundación Manuel Giménez Abad, y coordinado por Yolanda Gamarra, Profesora de Constitucional de la Universidad de Zaragoza, en la Institución Fernando el Católico.

20 DE DICIEMBRE: Diálogos *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Ignacio Astarloa Huerta-Mendicoa, autor del libro del mismo título y Letrado de las Cortes Generales, dialoga con Manuel Aragón Reyes, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. Modera: Javier Tajadura Tejada, Catedrático (A) de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco.

14 DE FEBRERO: Presentación del número 100 de la Revista de Derecho Político en homenaje a la Constitución coordinado por Antonio Torres del Moral, Catedrático de Derecho Constitucional de la UNED.

21 Ó 22 DE FEBRERO: Congreso sobre la Unión Europea y presentación del Libro homenaje a Luis Ortega Álvarez, dirigido por Francisco Balaguer Callejón, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

23 Y 24 DE FEBRERO: Congreso Internacional sobre Legisprudencia, organizado por el Laboratorio de Sociología Jurídica de la Universidad de Zaragoza.

7 DE MARZO: Jornada *El lugar de los servicios sociales en la sociedad contemporánea*, coordinada por Carmen Mesa, funcionaria del Gobierno de Aragón.

21 DE MARZO: Jornada *La reorganización de las constituciones financieras en España y Alemania: Justicia y solidaridad territorial*, en colaboración con la Fundación Friedrich Ebert, coordinadas por Alain Cuenca, Profesor de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza.

MES DE MARZO: VIII Foro de las Autonomías, en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona, en el Palacio del Senado en Madrid.

11 DE ABRIL: Jornada sobre *La reforma protestante 500 años después*, coordinada por Juan José Tamayo, Catedrático de Teología y Ciencias de las Religiones de la Universidad Carlos III de Madrid.

17 Y 18 DE ABRIL: X Congreso sobre Derecho parlamentario Debates Constitucionales. *La Constitución y la crisis de los cuarenta* en colaboración con la UNED y el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid en la Facultad de Derecho de la UNED en Madrid.

PORTADA

24 DE ABRIL: Jornada *Transparencia y rendición de cuentas en el Estado Autónomo*, coordinada por María Jesús García Martín, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona.

SUMARIO**PRESENTACIÓN**

MES DE ABRIL: 16º Curso para Asesores Jurídicos Parlamentarios Iberoamericanos, en colaboración con la AECID y el Congreso de los Diputados.

ÁREAS DE ESTUDIO**NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO**

MES DE ABRIL: Seminario de trabajo en colaboración con la Red española de doctorandos en Derecho Constitucional y la Universidad de Lérida, en Lérida.

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

MES DE ABRIL: Resolución del XV Premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre la descentralización política y territorial.

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

6 DE MAYO: Acto Homenaje a Manuel Giménez Abad. Entrega del Premio de investigación “Manuel Giménez Abad”.

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

9 Ó 16 DE MAYO: Jornada *Los Parlamentos en las relaciones internacionales*, en colaboración con el Real Instituto Elcano.

CRÓNICA INTERNACIONAL

23 Ó 30 DE MAYO: Jornada sobre *La Administración pública en el Estado autonómico*.

CALIDAD DEMOCRÁTICA

MES DE MAYO: Diálogos *Ética y política* en colaboración con la Asociación de Antiguos Alumnos de la Universidad de Navarra.

AGENDA**ACTIVIDADES REALIZADAS JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017**

6 DE JUNIO: Presentación de la Colección “Debates Constitucionales”, editada por la Editorial Marcial Pons en colaboración con la Fundación Manuel Giménez Abad.

ACTIVIDADES PREVISTAS DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

20 DE JUNIO: Jornada sobre *Reforma constitucional y cláusula europea*, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer.

CRÉDITOS

MES DE JUNIO: Proyección de los trabajos ganadores y finalistas presentados al concurso Premio Valores Educativos y Ciudadanos, de la XVIII Muestra de cortometrajes “Adolfo Aznar” convocados por la Asociación Florián Rey de la Almunia, en el Auditorio de CaixaForum.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

MES DE JUNIO: Primeras Jornadas Constitucionales en colaboración con el Instituto de Estudios Altoaragoneses, en Huesca. ■

LISTA DE EVALUADORES

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017

ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Cuadernos Manuel Giménez Abad

DIRECCIÓN:

José Tudela Aranda

COMITÉ CIENTÍFICO:

Xavier Arbós Marín
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Gerona

Manuel Contreras Casado
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Zaragoza

Alberto López Basaguren
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad del País Vasco

Fernando López Ramón
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Zaragoza

Juan José Solozábal Echavarría
Catedrático de Derecho Constitucional de
la Universidad Autónoma de Madrid

COORDINACIÓN:

José Sánchez Medalón y Mario Kölling

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Mario Kölling:
[Novedades del Federalismo comparado](#)

Eva Sáenz Royo:
[Novedades del Estado Autonomico](#)

Olga Herraiz Serrano:
[Novedades parlamentarias](#)

Fernando Reviriego Picón:
[Actualidad Iberoamericana](#)

Eva Estaún:
[Crónica internacional](#)

Catalina Ruiz-Rico Ruiz:
[Calidad democrática](#)

Zaragoza 2017

© Fundación Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico

ISSN: 2254-4445

Diseño gráfico: Inés Bullich

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018

CRÉDITOS

**INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES**

LISTA DE EVALUADORES

**Cuadernos
Manuel Giménez Abad****1. INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES**

Estas instrucciones se escriben para servir a los distintos autores en la configuración de las notas e informes para los Cuadernos Manuel Giménez Abad.

Los trabajos deben tener la siguiente estructura formal:

- Título, seguido del nombre del autor y sus datos profesionales.
- Con cada **informe** se debe entregar un breve resumen en Español e Inglés
- Se seguirá para la división temática interna el siguiente orden de rotulación: I. 1. A) a).
- El primer epígrafe (I) será una **Introducción** y el último las **Conclusiones**.
- Se concluirá con una breve nota bibliográfica.
- Se requiere la citación americana, es decir que las referencias se ponen en el texto detrás de la cita entre paréntesis en el siguiente formateo: (nombre del autor, año: número de página - Closa, 1979:13)
- Para publicaciones con más autores solamente se denomina el autor primero.
- Si se citan más de una publicación de un autor del mismo año, las diferentes publicaciones deben ser contrastadas con letras minúsculas.
- Se aconseja utilizar el menor número posible de notas a pie de página. Solo en casos que sean realmente imprescindibles.
- En todos los casos se utilizará el tipo de letra Times New Roman en cuerpo 12. Con separación de espacio y medio.
- Tanto los informes como las notas pueden concluir con una "Bibliografía" no exhaustiva, la forma de cita en la "Bibliografía" será la siguiente:

Monografías

APELLIDO, nombre, (año): título, x. edición, lugar: editorial.

Artículo en una monografía

APELLIDO, nombre, (año): título, en: Apellido, nombre et al. (Ed.), *título de la monografía* x. edición, lugar: editorial, pp. xx-xx.

Artículo de revista

APELLIDO, nombre (año): título, en: *título de la revista*, número xx., año xx, pp. xx-xx.

Papeles de conferencias

APELLIDO, nombre (año): título (papel de la conferencia "título de la conferencia", fecha, en: lugar).

Documentos del Internet

APELLIDO, nombre (año): título, en: www... respectivamente: http://... (Fecha de la visita de la página).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

- Tanto los informes como las notas pueden ser publicadas en castellano, inglés, francés o italiano.
- La extensión de los informes no debiera superar las 12.000 palabras, incluidas las notas a pie de página y los apéndices en su caso.
- Cada una de las tablas y diagramas debe ir numerada consecutivamente en el texto.
- A la primera mención todos las siglas debe escribirse; se puede dar por supuesto que sean conocidos a todos y la abreviación debe ponerse entre paréntesis detrás.
- Las autoras y los autores se quedan con el *Copyright* de las notas e informes. Asimismo, las autoras y los autores asumen toda la responsabilidad del contenido. También se puede publicar artículos que han publicado o que van a ser publicados en otros lugares en tanto que la autora o el autor posea los derechos de publicación. Las autoras y los autores son libres de arbitro publicar sus texto para los cuadernos en otros lugares también.

2. EVALUACIÓN

Recibidos los originales, el equipo editorial realizará acuse de recibo al autor. Los Cuadernos realizan una revisión por pares, recurriendo para ello a evaluadores externos y el consejo de redacción.

3. ESTRUCTURA DE LOS CUADERNOS

Los apartados de los cuadernos serán los siguientes:

- **Novedades del Federalismo comparado**
Coordinador: Mario Kölling, mkoelling@fundacionmgimenezabad.es
- **Novedades del Estado Autonómico**
Coordinadora: Eva Saenz, evasaenz@unizar.es
- **Novedades parlamentarias**
Coordinadora: Olga Herraiz Serrano, OHerraiz@cortesaragon.es
- **Actualidad Iberoamericana**
Coordinador: Fernando Reviriego, fernando.reviriego@der.uned.es
- **Crónica internacional**
Coordinadora: Eva Estaun, eva.estaun@gmail.com
- **Calidad Democrática**
Coordinadora: Catalina Ruiz Rico, crrico@ujaen.es

Cualquier duda o consulta sobre el contenido de estas instrucciones o formulación de problemas particulares que puedan plantearse debe dirigirse al coordinador del área de los cuadernos o a los coordinadores técnicos: Jose Sánchez, JSanchez@cortesaragon.es o Mario Kölling: mkoelling@fundacionmgimenezabad.es

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
JUNIO A NOVIEMBRE DE 2017****ACTIVIDADES PREVISTAS
DICIEMBRE DE 2017 A JUNIO 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****LISTA DE EVALUADORES**

Jorge Alguacil Gonzalez-Aurioles. UNED

Antonio Arroyo Gil. Universidad Autónoma de Madrid

Alvaro Aznar Forniés. Gobierno de España

Daniel Barceló Rojas. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Luis Bouza. Universidad Autónoma de Madrid

José Angel Camisón Yagüe. Universidad de Extremadura

Ana Carmona Contreras. Universidad de Sevilla

Walter Carnota. Universidad de Buenos Aires

Sergio Castel Gayán. Gobierno de Aragón

Josep M^a Castellà Andreu. Universidad de Barcelona

César Colino Cámara. UNED

Ernani Contipelli. Universidade Comunitária da Região de Chapecó

Tomás de la Quadra-Salcedo Janini. Tribunal Constitucional

Javier Díez Zaera. Gobierno de España

Guillermo Escobar. Universidad de Alcalá

Daniel Fernández Cañueto. Universidad de Lérida

Roberto Fernández Llera. Universidad de Oviedo

Luis Fernández-Caballero Lamana. Gobierno de Aragón

Yolanda Gamarra Chopo. Universidad de Zaragoza

Elena García Guitián. Universidad Autónoma de Madrid

Carlos Garrido Lopez. Universidad de Zaragoza

Isabel Giménez Sánchez. Universidad Autónoma de Madrid

Itziar Gómez Fernández. Universidad Carlos III de Madrid

Pablo Guerrero Vázquez. Universidad de Zaragoza

Angustias Hombrado. UNED

Mercedes Iglesias Bárez. Universidad de Salamanca

Juan Manuel Bautista. Universidad de Salamanca

Giuseppe Martinico. Scuola Sant'Anna de Pisa

Manuel Medina Guerrero. Universidad de Sevilla

Pilar Mellado. UNED

Francisco Palacios Romeo. Universidad de Zaragoza

Sara Parolari. EURAC

Miguel Perez Moneo. Universitat de Barcelona

Luis Pomed Sánchez. Tribunal Constitucional

Paula Robledo. Universidad Externado de Colombia

Mayte Salvador Crespo. Universidad de Jaén

María Salvador Martínez. UNED